

ANALISIS CSIS

Pemilu Mengebiri Demokrasi?

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Pemberdayaan Organisasi Peserta Pemilu (OPP) pada Pemilu 1997: Suatu Proyeksi di Tengah Pluralisme Politik
- Mengkaji Ulang Praktek Pemilihan Umum Kita
- Korpri-Golkar, Pemilu 1997, dan Demokrasi

- Perilaku Politik Pemuda Perkotaan: Kasus Surabaya
- Kampanye dan Profil Pemilu 1997
- Pemantau Independen dan Kualitas Pemilu

ANALISIS PERISTIWA

- Fenomena Politik Kekerasan dan Kerusuhan Massal Desember 1996 - Januari 1997



Pengantar Redaksi

DALAM mengevaluasi pelaksanaan hasil Pemilu 1992, terlihat sejumlah gejala yang menarik untuk dibahas secara mendalam, misalnya menurunnya perolehan suara Golkar, semakin kritisnya para pemilih baik yang berada di wilayah perkotaan maupun pedesaan, menguatnya kembali garis-garis politik lama, keterlibatan OPP yang baru terbatas pada rapat-rapat resmi dan belum menyangkut hal-hal yang operasional sifatnya, semakin meningkatnya mutu kecurangan yang tidak dapat dibuktikan namun dirasakan, meningkatnya pluralisme politik dan status kompetitif ketiga OPP, dan sebagainya. Kendati dalam kurun waktu 1990-1995 muncul angin segar berupa "keterbukaan dan demokratisasi", namun menurut *Faisal Siagian* ada sejumlah faktor lain yang mempengaruhi kehidupan infrastruktur politik di Indonesia, antara lain ketidakmandirian dan ketergantungan Parpol/Golkar pada pemerintah, ditambah lagi dengan pergulatan faksi-faksi politik dan kurangnya koherensi di antara elit Parpol. Tugas Parpollah untuk meningkatkan kohesi dan kapasitas absorpsinya sehingga mampu memperoleh dukungan luas dari masyarakat. Tinggi rendahnya partisipasi politik rakyat menunjukkan tinggi rendahnya bobot dan kualitas politik masyarakat, karena dianggap sebagai faktor pengimbang yang dinamis dari suprastruktur politik. Yang diharapkan semua pihak agar Pemilu 1997 merupakan wujud demokrasi yang bermakna tanpa mengorbankan nilai-nilai demokrasi Pancasila yang kita anut.

Pengkajian ulang praktek pemilu dipandang perlu oleh *Riza Sihbudi*, kalau kita ingin meningkatkan kualitas demokrasi kita. Terungkap bahwa DPR/DPRD tidak mewakili kepentingan masyarakat, sebab para wakil pada umumnya berasal dari atas. Legislatif tak berdaya mengontrol eksekutif dan hanya menjadi stempel politik eksekutif, sedangkan rakyat tak dapat mengontrol anggota legislatif. Karena anggota perwakilan tidak mengakar ke bawah, pemerintah daerah/pusat belum bisa dikatakan berasal dari dan mementingkan rakyat. Keadaan inilah akibat dari terlalu kuatnya dominasi dan intervensi pemerintah

dalam struktur maupun proses pemilu. Jika demikian terus-menerus, tidak akan pernah pemilu berlangsung luber dan jurdil. Mekanisme perhitungan suara dilakukan oleh kepanitiaan yang didominasi pemerintah tanpa melibatkan OPP atau saksi independen. Politik massa mengambang menjauhkan parpol dari pedesaan dan minggu tenang memungkinkan aparat mengintimidasi warga desa agar memilih Golkar. Semboyan PNS sebagai abdi negara dikaburkan menjadi abdi pemerintah dan abdi Golkar, sampai pimpinan PNS cenderung menyalahgunakan posisinya untuk memenangkan Golkar. Pemberlakuan litsus dan *recall* menyebabkan para wakil rakyat hanya membenarkan politik pemerintah. Maka, pemilu seharusnya dijauhkan dari intimidasi, manipulasi dan sikap pemerintah yang tidak netral.

Diingatkan oleh *Victor Silaen* bahwa pegawai negeri boleh diorganisasi dalam Korpri hanya berorientasi kesejahteraan, bukan politik. Ketika Korpri diharuskan menjadi Golkar, itu tidak betul. Sejauh ini pegawai negeri tidak atau kurang ada individualitas. Dinamika dilemahkan dan demokrasi dimatikan. Pendapatnya harus seragam, menyamakan diri dengan atasan. Bapakisme dan *yesmanisme* sebagai jalan aman guna memperoleh dukungan dan promosi. Tanggung jawab individual tak bisa diharapkan, bila semuanya didasarkan petunjuk atasan. Sebab dalam banyak urusan rakyat memerlukan mereka, pegawai negeri merasa diri bagaikan raja-raja kecil. Terbuka kesempatan kolusi, pungli dan korupsi dengan membuat birokrasi sepanjang mungkin dan penuh liku. Bahkan ada peluang mendikte dan mengintimidasi rakyat agar mengikuti kemauan mereka mencoblos Golkar dalam pemilu. Padahal, hakikat demokrasi memberi keleluasaan individu untuk beraneka ragam demi pengembangan potensi-potensi yang seluas-luasnya dalam keharmonisan. Jika konsekuen melaksanakan demokrasi pilihan kita, maka segala perbedaan dan keanekaragaman di masyarakat harus diakomodasi dan individualitas diberi keleluasaan berkembang, termasuk memilih apa pun dalam pemilu. Untuk menjamin kebebasan ini, tak ada salahnya menyelenggarakan pemilu pada hari libur.

Muhammad Asfar meneliti perilaku politik pemuda kota Surabaya. Yaitu, pilihan politik dalam pemilu. Rupanya ada kesejajaran antara pilihan politik kaum muda dan orang tuanya. Terutama yang orang tuanya ABRI. Tetapi pada pihak lain, khusus untuk putra ABRI angka Golput pada Pemilu 1992 mencapai 25%. Angka Golput ini jauh lebih besar dari angka rata-rata ketidakhadiran pemilih selama pemilu Orde Baru, yang tidak sampai mencapai angka dua digit.

Fungsi pemilu menurut *F.S. Swantoro* haruslah menjamin adanya kemungkinan perubahan susunan kekuasaan, sekaligus perubahan elite politik. Jika peluang itu ditutup melalui serangkaian mekanisme pengendalian politik, artinya pemilu sudah menjadi sarana pembenaran status quo. Makanya berkembang sorotan bahwa selama ini pemilu terkesan direkayasa sebagai sarana legitimasi kekuasaan daripada sarana reformasi politik, apalagi pemilu belum mencerminkan hak politik rakyat. Juga menggejala berbagai kekecewaan rakyat yang sangat merisaukan keadaan sekarang dengan adanya pembusukan politik. Sebab itu amatlah relevan perlunya isu kampanye pemilu: penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan

baik dengan pengawasan politik demokratis, dipentingkannya proses politik yang transparan, didorongnya pembentukan *civil society* melalui pemberdayaan rakyat agar seluruh organisasi sosial-politik bangkit dari kelumpuhannya, di samping keberanian meninjau kembali UU bidang politik dan dituntaskannya soal suksesi pimpinan nasional.

Di antara berbagai faktor, rejim politik suatu negara dikemukakan T.A. Legowo menjadi faktor paling mempengaruhi kualitas pemilu, sebab rejim menentukan bukan hanya "Pemilu untuk apa" melainkan juga "bagaimana Pemilu diselenggarakan". Dia dapat mendominasi proses penyelenggaraan pemilu secara ketat agar hasil-hasilnya tidak menyimpang dari kepentingan kelanggengan kekuasaannya. Konkretnya, tahapan-tahapan *crucial* pemilu seperti pendaftaran pemilih, pemungutan suara dan perhitungan suara tidak melibatkan OPP atau kalau melibatkan, peran mereka hanya sebagai pelengkap saja. Absahnya tidaknya pemungutan suara dan perhitungan suara ditentukan oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara yang seluruh anggotanya adalah aparat pemerintah yang berafiliasi Golkar. Maka, berdirinya badan pemantau independen bertujuan untuk meningkatkan kualitas pemilu, karena akan mempersulit dilakukannya kecurangan oleh penyelenggara dan menyadarkan warga negara akan hak dan tanggung jawab politiknya dalam pemilu. Namun, hasil nyata keberadaan badan inilah bersifat jangka panjang dan bisa jadi juga berdampak pada penyehatan kehidupan politik nasional secara keseluruhan.

H. Anton Djawamaku meninjau peristiwa di tanah air dari bulan Desember 1996 sampai Januari 1997, khususnya fenomena politik kekerasan dan kerusakan massal. Dikemukakan bahwa dalam kurun waktu tadi telah terjadi peningkatan intensitas gejala tersebut dengan sosok yang semakin bervariasi. Upaya mengatasi gejala ini tidak cukup dengan menindak tegas pelaku dan aktor intelektualnya yang memang sudah seharusnya, tetapi perlu disimak apa yang menjadi akar persoalan dari berbagai kerusakan itu. Akar persoalan yang sesungguhnya adalah frustrasi masyarakat menyaksikan berbagai penyalahgunaan kekuasaan dan penyelewengan dalam birokrasi pemerintahan, seperti korupsi, kolusi, manipulasi, arogansi kekuasaan dan ketidakadilan dalam berbagai kebijakan pembangunan. Masalah ini begitu luas dan kompleks, sehingga harus diatasi secara mendasar, konsisten dan konsekuen. Semuanya itu rupanya menuntut revitalisasi sistem politik nasional demi memperkuat NKRI di atas sendi-sendi Pancasila, UUD 1945, paham kebangsaan dan wawasan Nusantara.

Pemberdayaan Organisasi Peserta Pemilu (OPP) pada Pemilu 1997

Suatu Proyeksi di Tengah Pluralisme Politik

Faisal Siagian

Pendahuluan

SEBAGAIMANA sudah dimaklumi, Pemilu 1997 mendatang memiliki makna yang penting karena pada Pemilu kali ini berlangsung dalam suasana berakhirnya Pelita VI dan memasuki Pelita VII yang merupakan tahap lanjutan setelah lima tahun "tinggal landas" dalam Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) di masa Orde Baru ini.

PJP II dianggap telah memberikan berbagai hasil positif, terutama pada skala pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, Pemilu dalam masa Orde Baru ini telah berlangsung secara teratur setiap lima tahun sekali. Kemajuan-kemajuan itu ikut meningkatkan tuntutan-tuntutan masyarakat pada berbagai bidang kehidupan, di samping melebarnya kesenjangan sosial akibat dampak negatif dari pembangunan itu. Perkembangan-perkembangan negatif itu tidak dapat dihindarkan akan mempengaruhi persepsi masyarakat yang negatif terhadap pembangunan.

Paradigma yang mengisyaratkan bahwa "demokrasi itu mahal" sebentar lagi -- paling tidak untuk Indonesia -- akan gugur. Anti tesis yang menggembirakan masyarakat politik itu tercermin dari gagasan-gagasan dari berbagai pejabat pemerintah dan pakar-pakar sosial-politik, yang mempunyai otoritas untuk menggambarkan sebuah "pesta demokrasi" yang sarat makna pada Pemilu 1997 mendatang.

Untuk masyarakat kita yang telah enam kali mengalami suka-duka Pemilu sejak Republik ini didirikan, saat-saat menantikan datangnya "pesta demokrasi" itu memang direspon dengan harap-harap cemas. Penuh harap karena dengan terselenggaranya Pemilu, diharapkan akan muncul sebuah iklim politik yang lebih demokratis dan terbuka. Iklim politik baru tersebut diharapkan dapat menelorkan sebuah *setting* kepemimpinan nasional yang tangguh, berwibawa dan mampu mengajak masyarakat untuk membangun negara secara aspiratif dan konstruktif.

Penuh cemas karena masyarakat kita -- yang heterogen ini -- mempunyai pengalaman pahit yang memilukan sebagai "tumbal" dalam proses-proses Pemilu, yang memang senantiasa bermuara kepada persoalan "kalah" dan "menang". Kecemasan masyarakat, terutama masyarakat kelas bawah yang umumnya awam politik, dengan cerdik diantisipasi oleh pejabat pemerintah dan Parpol dan Kelompok Kepentingan. Berbagai dimensi dalam Pemilu -- menurut catatan saya -- seperti persoalan: mengenai "vote getter", sistem Pemilu, akses Pemilu, kualitas Caleg, kader politik, kampanye politik, undang-undang tentang perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD mengenai pengurangan jumlah anggota Legislatif dari ABRI dari 100 orang menjadi 75 orang, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilu, terwujud menjadi suatu kebijakan politik.

Pada prinsipnya apa yang telah disarikan dan diimplementasikan oleh pemerintah adalah baik dan tepat, karena bagaimanapun upaya untuk meminimalisir suasana Pemilu yang sulit dipisahkan dari suasana emosional konfrontatif adalah sebuah pemikiran yang terpuji. Namun demikian, sebelum gagasan cemerlang dari pemerintah itu direalisasikan, ada beberapa pertanyaan kecil yang harus dijawab.

Pertama, sudah mampukah masyarakat kita untuk memasuki sebuah era pesta demokrasi yang menekankan kepada dimensi intelektual? Kalau belum, persyaratan apa yang harus dipenuhi oleh masyarakat kita tersebut?

Kedua, apakah Parpol dapat "memberdayakan" kemampuannya untuk menyongsong Pemilu 1997, di tengah-tengah kuatnya cengkeraman suprastruktur politik atau negara dengan sistem politik yang demikian hegemonik? Pertanyaan-pertanyaan ini kiranya penting untuk dijawab paling tidak sebagai sebuah diskursus (wacana) politik untuk mengkondisikan respons Parpol (Golkar, PPP dan PDI) dalam mengantisipasi datangnya Pemilu 1997.

Setiap negara di dunia yang ingin dianggap demokratis, membentuk Parpol, melaksanakan Pemilu dan sebagainya. Parpol adalah organisasi yang menyalurkan aspirasi masyarakat. Harus ada organisasi-organisasi sosial-politik, sebab rakyat tidak dapat memilih langsung para pemimpinnya, oleh karena itu harus melalui Parpol.

Ciri terpenting dari Partai Politik adalah bahwa proses pembentukannya ditentukan sepenuhnya oleh kerangka sosio-politik masyarakatnya (David Apter, 1987: 193). Kehadiran Parpol sejalan dengan tumbuhnya kesadaran anggota masyarakat akan hak-hak politiknya. Tumbuhnya kesadaran ini tidak dapat dihindari, sebab kesadaran ini berjalan seiring dengan makin modernnya suatu masyarakat. Mereka tergantung pada derajat modernisasi di dalam suatu masyarakat bagi pluralisme dan diversitas Parpol.

Parpol membutuhkan sebuah kerangka acuan konstitusional atau rejim politik yang cocok dengan fungsi mereka (terlepas dari apa tipenya). Keanggotaan Parpol tergantung pada pengelompokan di dalam masyarakat.

Parpol dibentuk untuk mengorganisir aneka macam kepentingan dalam masyarakat. Bila variasi kepentingan itu tidak diorganisir, besar kemungkinan konflik kepentingan akan menampakkan diri dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, bila konflik sebagai wujud dari tuntutan yang saling berbeda dalam masyarakat tidak disederhanakan oleh Parpol, besar kemungkinan sistem politik yang berlaku tidak berfungsi. Kehadiran Parpol dengan demikian dapat dipandang sebagai sarana pengendali konflik dalam suatu masyarakat.

Sebagai suatu ide Parpol tidak dibentuk untuk memajukan sebuah konflik politik dalam masyarakat, apalagi di dalam tubuh Parpol itu sendiri ada benih-benih perpecahan secara internal. Namun sebagai suatu ajang permainan politik (*political play*), maka Parpol merupakan suatu sumber terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*).

Dalam pengertian ini, Parpol merupakan "variabel terikat" (*dependent variables*), sementara itu masyarakat dan organisasi pemerintahan, Pemilihan Umum atau prosedur pemungutan suara, sebagai "variabel bebas" (*independent variables*).

Dalam dinamika kehidupan Demokrasi ada dua sarana yang sangat menonjol fungsinya yaitu pembentukan suatu Parpol dan sistem Pemilu yang dianut. Pembentukan suatu Parpol bisa berasal dari dalam Parlemen yaitu Partai yang dibentuk untuk kepentingan anggota Parlemen atau Parpol yang dibentuk di luar Parlemen. Melihat sejarah Parpol di Indonesia, PPP dan PDI adalah Parpol yang dibentuk di dalam Parlemen.

Sedangkan Golkar adalah Parpol yang terbentuk di luar Parlemen. Dalam hal ini Golkar bisa dikatakan sebagai "partai yang hegemonik" karena inisiatif penyusunan agenda politik dipegang oleh Golkar sebagai partai yang mendominasi dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya (David Reeve, 1985).

Sedangkan sistem Pemilu yang dianut ada dua yaitu sistem proporsional dan sistem distrik (Joseph F. Zimmerman, 1994: 674). Melihat kondisi geografis Kepulauan Indonesia dan sifat heterogenitas masyarakat Indonesia, maka pemilihan sistem proporsional dalam Pemilu kita sudah tepat.

Evaluasi terhadap Performance OPP pada Pemilu 1992

Dalam mengevaluasi kapasitas OPP pada Pemilu 1992 yang lewat, maka timbul serangkaian pertanyaan yang perlu dijawab secara akurat antara lain:

1. Gejala-gejala apa yang dapat dievaluasi dari hasil Pemilu 1992 secara nasional?
2. Sejauh mana tingkat/kapasitas OPP pada Pemilu 1997 mendatang?
3. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi persepsi (positif atau negatif) pemilihan terhadap OPP pada Pemilu 1997 mendatang dengan berbagai aspeknya?
4. Apa dan bagaimana proyeksi OPP dalam Pemilu 1997 mendatang di tengah pluralisme politik yang sedang tumbuh?

Pembangunan di bidang politik selama masa lima kali Pemilu (1971-1992) di masa Orde Baru, telah mendatangkan berbagai

kemajuan pada postur OPP baik secara kualitas maupun kuantitas, baik dari segi teknik berorganisasi maupun dalam persiapan kader-kader politiknya.

Di bawah ini akan kami paparkan kompilasi hasil perolehan kursi masing-masing OPP di DPR selama empat kali Pemilu (1977, 1982, 1987 dan 1992).

Tabel 1

HASIL PEMILU DENGAN TIGA KONTESTAN

Kontestan	Pemilu			
	1977	1982	1987	1992
Golkar	232	242	299	282
PPP	99	94	61	62
PDI	29	24	40	56

Sumber: Lembaga Pemilihan Umum 1993.

Pada Pemilu 1992 yang lewat, ada sementara anggapan timbulnya kecenderungan meningkatnya jumlah pemilih pemula yang menggunakan hak pilihnya, di samping itu ada pula yang tidak menggunakan hak pilihnya alias Golput. Salah satu kemungkinan alasan dari sikap-sikap seperti itu adalah adanya persepsi masyarakat (positif atau negatif) terhadap hasil pembangunan yang telah ditempuh umumnya, khususnya di bidang pembangunan politik.

Dalam mengevaluasi pelaksanaan hasil Pemilu 1992 terlihat sejumlah gejala yang menarik untuk dibahas. Hasil Pemilu 1992 setidaknya menunjukkan beberapa ciri khusus yaitu: *Pertama*, Golkar mengalami penurunan suara secara besar. Walaupun Golkar tetap menjadi "single majority", kenaikan suara OPP lain semisal PDI dan PPP ter-

tanda ada maraknya keterbukaan dan demokratisasi. Namun akibat penurunan suara Golkar ini banyak tokoh Golkar (khususnya yang duduk di jajaran Birokrasi negara) terancam kedudukannya. "Penurunan suara Golkar ini tidak merisaukan, namun memalukan" (Riswanda Imawan, 1992). *Kedua*, ada indikasi para pemilih di wilayah pedesaan tidak kalah kritisnya dengan para pemilih di wilayah perkotaan. Dengan kata lain, masyarakat desa mulai sadar akan hak politiknya dan mereka mulai sulit untuk dimobilisir untuk mendukung OPP tertentu. *Ketiga*, adanya "political realignment" yaitu menguatnya kembali garis-garis politik lama yang pernah muncul dalam Pemilu pertama tahun 1955. Seharusnya adanya "political realignment" itu tidak terjadi lagi, sebab pemerintah sudah mengundang UU No. 3 Tahun 1985 yang mengharuskan semua Orsospol dan Ormas untuk memakai Pancasila sebagai satu-satunya asas. *Keempat*, keterlibatan OPP dalam penyelenggaraan Pemilu baru terbatas pada rapat-rapat resmi, belum menyangkut hal yang sifatnya operasional baik pada tingkat PPP maupun pada tingkat PPD. *Kelima*, berbagai praktek kecurangan baik di tingkat Kabupaten, Kecamatan maupun desa menunjukkan kualitas yang semakin prima. Disebut prima karena "kecurangan itu dapat dirasakan tetapi tidak dapat dibuktikan". *Keenam*, kehadiran ketiga OPP semakin merata di semua daerah pemilihan. Ketiga OPP telah berhasil menempatkan wakilnya di semua DPRD Tingkat I. Apabila kehadiran ketiga OPP yang semakin merata dapat dijadikan sebagai indikator pluralisme politik, maka Pemilu 1992 menunjukkan "pluralisme politik" yang semakin meluas. Yang paling tinggi pluralisme politiknya adalah Jawa menyusul

Kalimantan dan Sumatera. *Ketujuh*, status kompetitif ketiga OPP. Untuk merebut sebanyak mungkin suara maka ketiga Parpol dan Golkar melakukan kompetisi secara terbuka. Dalam Pemilu 1992 terjadi kompetisi politik khususnya di kota-kota besar. Gejala kompetisi politik ini sudah menggejala pada Pemilu 1987 dan menaik pula pada Pemilu 1992. Kompetisi ini tampak sangat menonjol di Propinsi Jawa Timur, Propinsi yang mengalami penurunan perolehan kursi Golkar di DPR sebanyak 10 kursi (tahun 1987 46 kursi, tahun 1992 tinggal 36 kursi). Untuk lebih jelasnya kami turunkan status kompetitif atau tidaknya ketiga Orsospol di 27 Propinsi (lihat Tabel 2).

Indeks di atas disusun berdasarkan suatu asumsi bahwa suara yang diperlukan Golkar untuk mempertahankan hegemoninya adalah sekitar 60%. Dengan demikian, kalau Pemilu dilaksanakan secara "fair political play", maka PPP dan PDI dapat mencapai 20 suara. Angka 20% dijadikan patokan, sebab jika suatu OPP mencapai 20% suara, maka dia mendapat nilai (1) misalnya DKI Jakarta. Di DKI Jakarta ketiga OPP (Golkar 54,41%, PPP 23,81% dan PDI 21,78%) mendapat suara di atas 20%. Jadi untuk DKI mendapat nilai 3.

Berdasarkan Tabel 2 tersebut tampak bahwa Pemilu 1992 "lebih kompetitif" dibandingkan Pemilu 1987. Artinya PPP dan PDI memiliki kesempatan untuk mengimbangi Golkar. Tabel 2 itu juga menunjukkan bahwa perubahan ke arah Pemilu yang lebih kompetitif terlihat jelas pada kasus Jawa Tengah dan DI Yogyakarta.

Menarik untuk disimak bahwa daerah yang kompetitif terdapat di Pulau Jawa khususnya di daerah perkotaan, seperti

Tabel 2
STATUS KOMPETITIF ATAU NONKOMPETITIF
DALAM PEMILU 1987 DAN 1992
DI TINGKAT PROPINSI

Propinsi	Pemilu 1987	Pemilu 1992
DI Aceh	2	2
Sumut	1	1
Sumbar	1	1
Riau	1	1
Sumsel	1	1
Jambi	1	1
Bengkulu	1	1
Lampung	1	1
Jabar	1	1
DKI	3	3
Jateng	1	3
DIY	1	3
Jatim	2	2
Kalbar	1	2
Kalteng	1	1
Kalsel	2	2
Kaltim	2	2
Sulut	1	1
Sulteng	1	1
Sultenggara	1	1
Sulsel	1	1
Bali	1	1
NTB	1	1
NTT	1	1
Maluku	1	1
Irja	1	1
Timtim	1	1

Sumber: Riswanda Imawan (1992).

Keterangan: 1 = Tidak Kompetitif
2 = Kompetitif Sedang
3 = Kompetitif Tinggi

DKI, Jawa Tengah dan Yogyakarta. Kalau Pemilu 1997 bisa dilakukan lebih "fair political play", maka bisa saja PPP dan PDI dapat mendapat nilai di atas tiga.

Kedelapan, rekrutmen politik. Dari Tabel 3 dapat terbaca bahwa lebih dari separuh caleg pada Pemilu 1992 yang lewat (223 caleg atau 55,75%) didominasi oleh warga DKI Jakarta. Jakartanisasi caleg

Tabel 3

ASAL DAERAH CALEG PADA PEMILU 1992 BERDASARKAN PARPOL

Parpol	Jawa		Luar Jawa		Indonesia	
	Jakarta	Daerah	Jakarta	Daerah	Jakarta	Daerah
PPP	12 (34%)	23 (66%)	12 (46%)	14 (54%)	24 (39%)	37 (61%)
Golkar	77 (54%)	66 (46%)	108 (69%)	48 (31%)	185 (62%)	114 (38%)
PDI	9 (33%)	18 (67%)	5 (38%)	8 (62%)	14 (35%)	26 (65%)

Sumber: Cornelis Lay, *Kompas* 1 Juni 1992.

1992 berikut implikasinya menunjukkan kuatnya "Jakarta centris" dalam penentuan caleg. Gejala caleg yang "Jakarta centris" ini dapat ditafsirkan berdasarkan empat alasan:

1. Hal ini menunjukkan semakin merosotnya kekuatan politik pinggiran "vis a vis" kekuatan politik pusat. Ini berarti rekrutmen politik "menjauhi" pola primordialisme.
2. Hal ini mengindikasikan kegagalan kekuatan politik dalam hal kaderisasi politik. Baik Golkar maupun PPP dan PDI kurang berhasil menciptakan kader politik yang handal.
3. Hal ini semakin mengabsahkan kuatnya "orientasi ke atas" dalam budaya politik nasional kita. Pusat menjadi tumpuan harapan semua politisi di DPR.
4. Ini berarti mekanisme rekrutmen politik yang kita gunakan lebih banyak menghasilkan tokoh karbitan. Cara seperti ini jelas-jelas sudah ketinggalan jaman dan tidak sejalan dengan meningkatkan daya nalar para pemilih. Para pemilih dalam Pemilu 1997 mendatang akan lebih sadar bahwa tokoh yang dicalonkan oleh OPP berbobot atau tidak. Oleh karena itu "ka-

der jenggot" sudah tidak mendapat tempat lagi dalam Pemilu mendatang.

Pemberdayaan Kapasitas OPP dan Proyeksi Pemilu 1997

Selama kurun waktu 1990-1995 berbagai peristiwa politik telah mempengaruhi kehidupan infrastruktur politik antara lain:

1. Terdapat "angin segar" dalam kehidupan Orsospol berupa keterbukaan dan demokratisasi yang semakin transparan. Cuma dirasakan berbagai "ganjalan" dalam kehidupan berdemokrasi antara lain hegemoni "single majority" Golkar. Single majority Golkar yang membawa implikasi kepada budaya politik yang "mau menang sendiri" dan diskriminasi terhadap dua Orsospol PPP dan PDI dalam berbagai segi.
2. Perilaku politisi baik dari Golkar maupun PPP dan PDI yang hanya menjalankan "asas manfaat" atau "aji mumpung" yang condong mengutamakan kepentingan diri sendiri atau golongan dengan "menafikan" kepentingan yang lebih besar yaitu kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

3. Ketidakmandirian Parpol/Golkar dan ketergantungan kepada pemerintah. Pola ketergantungan ini menyebabkan Orsospol "menyusu" kepada pemerintah. Kuatnya intervensi suprastruktur terhadap Orsospol mengakibatkan tiadanya "akuntabilitas" dan munculnya model "tandingan" di tubuh Orsospol. Munculnya "budaya tandingan" disebabkan karena sikap paternalistik yang begitu kokoh mencengkeram para pengurus Orsospol. Banyak kader Orsospol yang tidak *capable* duduk dalam jajaran kepengurusan OPP.
4. Dewasa ini pergulatan faksi-faksi di tubuh Orsospol sangat menonjol. Salah satu sebabnya adalah kuatnya hegemoni suprastruktur (dalam hal ini pemerintah) yang mengaburkan batas-batas yang mana untuk orsospol dan yang mana untuk pemerintah.
5. Tiadanya kesatuan (koherensi) di antara elit Parpol berupa koordinasi dan kaderisasi, menjadikan Parpol hanya menjadi "subordinasi" dari negara yang kuat. Akibatnya, kedudukan Parpol mudah digoncang dan tiap usaha pemberdayaan Parpol selalu mengalami kendala yang tidak sedikit.

Salah satu komponen dari usaha "pemberdayaan" Parpol adalah "kapasitas" Parpol. Setiap Parpol harus mempunyai *capacity* dan *capability* atau kapasitas dan kemampuan untuk memperoleh kekuasaan dengan memenangkan Pemilihan Umum. Menurut Kenneth A. Bollen (1979), salah satu kapasitas Parpol adalah "*kapasitas absorsi*".

Yang dimaksud dengan kapasitas absorsi "*adalah kemampuan Parpol untuk mem-*

peroleh kekuasaan untuk memerintah dengan memperoleh dukungan dari anggota masyarakat" (Kenneth A. Bollen, 1979).

Oleh karena itu Parpol tanpa kapasitas absorsi sama dengan manusia tanpa jiwa. "Semakin tinggi kapasitas absorsi suatu Parpol maka semakin mantap pula legitimasinya di kalangan masyarakat, atau semakin rendah kapasitas absorsi sebuah Parpol, maka semakin hilang pula peluangnya untuk memperoleh dukungan dari masyarakat, dan hilang pula peluangnya untuk memerintah".

Selama masa-masa pelaksanaan Pemilihan Umum, adalah wajar jika elit Parpol yang ada, terus-menerus meningkatkan kapasitas absorsinya untuk meluaskan pengaruhnya di kalangan anggota masyarakat, sehingga anggota masyarakat secara sukarela memberikan dukungan secara luas kepada Parpol yang bersangkutan.

Keinginan untuk meningkatkan kapasitas absorsi Parpol adalah hal yang wajar dalam suatu negara demokrasi yang sedang tumbuh, di mana sistem politik belum mantap dan berada dalam suatu transisi atau perubahan sosial-politik. "Perubahan-perubahan di daerah perkotaan dan pedesaan menghadapkan Parpol untuk memperoleh dukungan dari kedua daerah ini" (Kenneth A. Bollen, 1979: 572-587).

Yang dimaksud dengan kapasitas absorsi Golkar, PPP dan PDI "yaitu kemampuan Parpol dan Golkar untuk memberikan legitimasi kepada kekuasaan untuk memerintah dengan memperoleh dukungan dari anggota masyarakat".

Tugas Parpol untuk meningkatkan kapasitas absorsinya sebagai cara untuk mem-

bangkitkan legitimasinya semakin bertambah berat karena berlakunya sistem kepartaian kompetitif. Di negara-negara berkembang kedudukan Parpol dalam sistem kepartaian kompetitif ini semakin dipersulit karena rendahnya kohesi di kebanyakan Parpol, sehingga Parpol cenderung tidak populer, di mana Parpol sering memperlihatkan kepada masyarakat konflik internalnya dan adanya rekayasa pemaksaan eksternal. Oleh karena itu Parpol harus mendapat dukungan yang tulus dari masyarakat.

Dengan adanya dukungan yang luas dari masyarakat, maka suatu Parpol mempunyai komitmen untuk memerintah secara populer, suatu hal yang sangat implisit dari tujuan pembentukan Parpol itu sendiri. Dukungan yang luas dari masyarakat tergantung pada bagaimana persepsi masyarakat terhadap Parpol yang bersangkutan.

Pandangan atau persepsi sangat berpengaruh, bahkan dalam banyak hal menentukan pembentukan kebijaksanaan politik (Kenneth E. Boulding, 1971: 6). Kenyataannya, banyak pengamat mengungkapkan pentingnya persepsi dalam hubungannya dengan tingkah laku manusia dan menerapkan konsep-konsep penting itu dalam studi mereka bahkan dalam politik internasional.

Ole R. Holsti dengan tepat menjelaskan peranan persepsi sebagai berikut: "seorang tidak hanya memberikan tanggapan terhadap sifat-sifat obyektif suatu situasi, tetapi juga terhadap makna situasi itu baginya: perilaku si orang selanjutnya dan akibat perilaku tersebut" (Ole R. Holsti, 1967: 16).

Yang dimaksud di sini adalah "persepsi khalayak" terhadap penampilan OPP, ka-

rena khalayak lah yang menentukan kemenangan Parpol/OPP dalam Pemilu. Persepsi-persepsi yang dimaksud di sini adalah: (a) persepsi pemilih terhadap OPP; (b) persepsi tentang isu kepolitikan; (c) persepsi tentang pemilu; (d) persepsi tentang pencalonan.

Persepsi pemilih terhadap OPP didasarkan atas "cohort" (menurut usia) di mana batas bawah adalah mereka yang sudah menikah/dan atau berusia 17 tahun hingga 35 tahun pada saat Pemilu dilakukan. Batas bawah adalah ketentuan resmi mengenai syarat minimum untuk ikut dalam Pemilu, dan batas atas adalah standar UNESCO serta standar tidak resmi yang ditetapkan oleh Undang-undang Pemilihan Umum yaitu UU Pemilu Tahun 1985.

Persepsi pemilih di daerah perkotaan dan pedesaan tentang OPP sesungguhnya sangat beragam. Tingkat pendidikan, basis aktivitas dan organisasi, pekerjaan, latar belakang sosial ekonomi dan jaringan pergaulan adalah beberapa faktor penting yang ikut mempengaruhi cara pandang mereka terhadap OPP.

Misalnya di dalam persepsi tentang kepolitikan OPP, isu yang dijadikan indikator bagi persepsi pemilih di daerah perkotaan dan pedesaan adalah masalah kehidupan sosial, budaya, agama, ekonomi dan politik yang dipandang mempunyai pengaruh -- baik secara langsung maupun secara tidak langsung -- terhadap sikap dan tingkah laku memilih mereka dalam Pemilu 1997.

Pengaruh langsung dimaksudkan sebagai sikap dan tingkah laku memilih yang sepenuhnya ditentukan oleh persepsi terhadap isu-isu yang dipandang membangun

penilaian terhadap Pemilu secara keseluruhan, berupa peran Pemilu terhadap upaya pencapaian tujuan negara atau sistem politik.

Sedangkan pengaruh tidak langsung diartikan sebagai pertemuan antara pandangan tentang isu dan identifikasi pemilih terhadap OPP. Artinya, program dan perjuangan OPP yang dinilai cukup rasional untuk mengantisipasi isu kehidupan utama akan menentukan partisipasi dalam Pemilu dan pilihannya terhadap OPP tertentu.

Persepsi tentang isu kepolitikan. Berdasarkan unsur kehidupan politik yang dipandang merupakan muara dari proses penyelesaian permasalahan lainnya, maka isu kepolitikan yang dihadapi oleh masyarakat dibedakan atas ideologi politik/kenegaraan yaitu Pancasila, struktur politik yang terdiri dari penguasa dan lembaga-lembaga kenegaraan dan proses politik sebagai pola hubungan kekuasaan.

Sementara itu berdasarkan lingkupnya, isu kepolitikan dibedakan atas masalah yang bersifat nasional dan lokal. Dalam hal ini, dibedakan antara IBT dan IBB, Jawa-Sumatera dan bagian lainnya dari Indonesia, daerah perkotaan dan daerah pedesaan.

Persepsi tentang Pemilu adalah kemampuan pemilih di daerah perkotaan dan pedesaan, untuk memberikan penilaian yang cermat dan kritis terhadap hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu seperti arti Pemilu, ciri-ciri Luber (langsung, umum, bebas dan rahasia), golongan putih (Golput), lokasi TPS dan Kampanye.

Persepsi tentang pencalonan menyangkut bagaimana terwujudnya suatu badan perwakilan rakyat yang betul-betul men-

cerminkan dan mewakili aspirasi masyarakat dan secara terus-menerus memperjuangkannya. Dalam kaitan ini persepsi tentang pencalonan juga menyangkut: hubungan DPR/DPRD dengan pemerintah dan OPP, panitia Pemilu, litsus, kriteria calon, *vote getter* dan nepotisme.

Tentu saja patokan terhadap berbagai persepsi pemilih di daerah perkotaan dan pedesaan diambil sejak 1997. Jadi persepsi pemilih di daerah perkotaan dan pedesaan lebih teraktualisasikan.

Pendapat Kenneth E. Boulding bahwa citra tidak terbentuk dalam semalam dan citra baru dianggap sebagai perluasan dari citra yang lampau, mengharuskan OPP untuk betul-betul mencermati perilaku pemilih dalam Pemilu 1997.

OPP dan Pluralisme Politik

Dalam suatu negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, partisipasi politik rakyat sangat mendapat tempat terhormat. Semakin tinggi tingkat partisipasi politik dari masyarakat tersebut, semakin baik bobot dan kualitas politik dari masyarakat tersebut. Terlepas dari jumlah masyarakat yang berpartisipasi, kadar intelektual dari masyarakat tersebut sangat menentukan.

Karena kualitas partisipasi politik tidak sekedar diukur dari kuantitas mobilisasi, lebih daripada itu ia dapat diharapkan sebagai faktor pengimbang yang dinamis dari suprastruktur politik (Miriam Budiardjo, 1994).

Dengan demikian, tinggi rendahnya kadar intelektual sebuah masyarakat akan sa-

ngat menentukan luas dan sempitnya wawasan politik masyarakat tersebut, pada akhirnya juga akan menentukan kualitas demokrasi dari negara tadi secara keseluruhan. Dalam sebuah negara yang sudah maju, struktur intelektual masyarakatnya menyerupai "buah apel". Lapisan masyarakat kelas atas dan kelas bawah jumlahnya berimbang, sementara lapisan kelas menengahnya berjumlah lebih banyak dibandingkan dengan kelas atas dan kelas bawah (Ian Chalmers, 1991: 107).

Dengan demikian kelas menengah mempunyai posisi strategis, baik dalam menginterpretasikan dan "menjembatani aspirasi masyarakat bawah" (Faisal Siagian, 1993: 13-15). Mekanisme seperti ini sangat kondusif untuk menciptakan sebuah masyarakat yang partisipatif secara rasional. Hak dan kewajiban tidak perlu lagi diinstruksikan, kemampuan untuk mengevaluasi setiap "output" sistem politik dilakukan secara otomatis, demikian pula pemberian "input" secara kritis dan sadar mereka lakukan. Dalam konteks masyarakat seperti ini, baik dilihat dari sosialisasi politik, komunikasi politik dan budaya politik, secara integral akan lebih mudah untuk menciptakan sebuah sistem politik yang demokratis (Alfian, 1986).

Berbeda dengan masyarakat negara maju, dalam negara seperti Indonesia, struktur intelektual lebih berbentuk piramida. Masyarakat yang secara intelektual memadai berada di lapisan atas dan jumlahnya menjadi semakin sedikit, bila ditelusuri ke atas. Sementara lapisan bawah, yang secara intelektual baik formal maupun informal kurang mendapat pengakuan, berjumlah lebih banyak. Semakin ditelusuri

ke bawah jumlahnya akan semakin banyak, terutama mereka yang secara sosiologis digolongkan sebagai "masyarakat kelas embun" dan secara ekonomis berada di tingkat pekerjaan di bawah kebutuhan fisik minimum (KFM).

Dalam visi politik model partisipasi yang akan tumbuh cenderung dimobilisasi oleh pelaku politik di tingkat suprastruktur. Secara umum, lapisan bawah masyarakat tidak berdaya untuk menjadi pencetus gagasan-gagasan yang inovatif dan aspiratif. Apalagi 80% masyarakatnya berada di wilayah pedesaan, pada umumnya secara komunikatif agak terisolir dari informasi-informasi mutakhir.

Begitu pula perilaku politik masyarakat Indonesia tidak jauh dari kondisi yang kami paparkan. Input-input yang dapat berpengaruh terhadap sistem politik selalu diprakarsai lebih dahulu oleh para birokrat yang sekaligus -- kelak -- menjadi pelaksananya. Lapisan infrastruktur politik umumnya berperan sebagai legitimator yang senantiasa mengamini setiap gagasan yang datang dari atas.

Dalam sebuah masyarakat yang demokratis, komponen-komponen dari sistem politik dituntut untuk melakukan peran yang lebih profesional dan terspesialisasi. Peran politik individu harus sudah terwadahi untuk merepresentasikan suprastruktur atau infrastruktur (Robert A. Dahl, 1992). Peran ganda atau dualisme struktur politik yang dilakoni sedapat mungkin harus dihindarkan.

Duplikasi peran politik akan membentuk sebuah perilaku politik yang "ambi-

valen” dan membuka peluang untuk terwujudnya penyimpangan-penyimpangan yang tidak perlu. Mekanisme politik harus sudah bersifat *”running well”*. Suprastruktur politik secara konsisten harus berperan sebagai pelaksana proaktif aspirasi rakyat secara keseluruhan tanpa memandang orientasi politik yang dianut masyarakat, selama tidak bertentangan dengan ideologi negara. Untuk itu secara bertahap seluruh Orsospol (OPP) -- termasuk Golkar -- seharusnya berperan sebagai Orsospol yang murni, sehingga baik Golkar maupun PPP dan PDI terhindari dari *”kepolitikan birokrasi”* semaksimal mungkin (William Liddle, 1984).

Harus diakui -- paling tidak dalam sistem politik yang berlaku sekarang -- Parpol dihadapkan dengan pilihan-pilihan yang tidak mudah. Di satu sisi terdapat tuntutan-tuntutan untuk menciptakan iklim politik yang semakin demokratis, di sisi lain kita berhadapan dengan kekhawatiran tumbuhnya iklim politik masa lalu yang secara empirik telah menestapakan masyarakat Indonesia.

Menghadapi dua tuntutan yang dilematis tersebut, serta dorongan globalisasi serta keterbukaan yang memang sulit dihindarkan, maka kita perlu mencari solusi yang tidak hanya menekankan sisi demokratisasi tanpa arah yang jelas. Lebih dari itu adalah bagaimana agar proses demokratisasi dan keterbukaan yang sudah menjadi agenda politik kita, dapat meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat dari kelas yang paling bawah. Oleh karena itu, demokratisasi bukan diminta tetapi direbut (Ian Chalmers, 1991, Samuel P. Huntington, 1990).

Dalam *”memberdayakan”* kapasitas OPP pada Pemilu 1997 ada beberapa hal yang harus dicermati. *Pertama*, dengan diberlakukannya asas tunggal Pancasila sebagai satu-satunya ideologi yang harus dianut oleh setiap Orsospol, maka *”pluralisme politik”* yang seringkali menjadi akar konflik politik sudah dapat terselesaikan. Namun demikian, mengingat prinsip demokrasi yang senantiasa menghormati perbedaan pendapat, maka dialektika dalam Pemilu 1997 harus ditransformasikan dari *”pluralisme politik”* menuju *”pluralisme intelektual”*. Artinya, perbedaan pendapat yang akan muncul dalam Pemilu 1997 mendatang hanya berada dalam *”political discourse”*. Oleh karena itu tiap OPP dalam melakukan kampanye dalam Pemilu 1997 harus mengutamakan rasio dalam menyampaikan materi kampanyenya dan mulai meninggalkan faktor emosi dan kekerasan. Agar target seperti itu dapat dicapai, setiap gagasan OPP harus dapat dengan mudah ditangkap di tingkat intelektual yang paling rendah, terutama masyarakat pedesaan.

Kedua, hal yang paling penting adalah *”pelayanan”* pemerintah secara seimbang dan proporsional terhadap ketiga OPP, apalagi bila diingat bahwa ketiga OPP yang ada tidak memiliki fasilitas (material) yang merata. *Ketiga*, etika politik dengan wawasan kebangsaan yang integralistik harus senantiasa menjadi acuan setiap perilaku politik, baik di tingkat infrastruktur politik maupun suprastruktur politik. *Keempat*, dalam pelaksanaan Pemilu 1997 LPU harus bersikap otonom tidak diintervensi oleh suprastruktur politik. Kalau LPU disetir oleh Eksekutif, maka Pemilu 1997 bagi OPP sama saja dengan Pemilu se-

belumnya. *Kelima*, kebebasan yang lebih besar harus diberikan kepada para pemilih sehingga para pemilih bebas untuk mempersepsikan pilihannya kepada OPP mana saja yang dapat mewakili aspirasi politiknya. Oleh karena itu cara-cara pemaksaan untuk menetapkan pilihan kepada salah satu OPP harus dicegah. *Keenam*, terbukanya kemungkinan bagi setiap OPP untuk memenangkan Pemilu. Jangan belum apa-apa ada OPP yang mengklaim menargetkan perolehan suara sebesar 82%. Klaim seperti ini tidak akan memberikan kebebasan kepada pemilih dalam Pemilu 1997.

Apabila enam hal di atas mendapat perhatian yang seksama dari semua pihak, maka model Pemilu dalam suasana baru dengan tayangan media cetak dan elektronik yang demikian canggih akan mampu membuat pesta demokrasi Pemilu 1997 menjadi bermakna, tanpa mengorbankan nilai-nilai Demokrasi Pancasila yang kita anut.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Alfian. 1986. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*. PT Gramedia, Jakarta.
- Apter, David. 1987. *Politik Modernisasi*. PT Gramedia, Jakarta.
- Bollen, Kenneth. 1979. *Political Democracy and the Timing of Development*. American Sociological Review No. 44.
- Boulding, Kenneth E. 1971. *The Image: Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Budiardjo, Miriam. 1994. *Demokrasi di Indonesia*. PT Gramedia, Jakarta.
- Chalmers, Ian. 1991. *Indonesia 1990: Democratization and Social Forces*. ISEAS, Singapore.
- Dahl, Robert. 1992. *Demokrasi dan Pengeritiknya*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Depdagri. 1995. *Undang-Undang tentang Pengeritikan Wakil ABRI di DPR*. Jakarta.
- Djalil, Matori Abdul. 1992. *Persepsi PPP Mengenai Pemilu 1992*. Makalah yang disampaikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Surabaya, 6 Agustus.
- Feith, Herbert. 1978. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca.
- Holsti, Ole. R. 1967. "Cognitive Dynamics and Images of the Enemy" dalam Farrel and Smith, *Image and Reality in World Politics*. Columbia University Press, New York.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma City.
- Imawan, Riswanda. 1992. *Membaca Hasil Pemilihan Umum*. CSIS, Jakarta 9 Juli.
- _____. 1992. Proses Pencalonan dan Calon dalam Pemilu 1992. Makalah yang disajikan dalam Seminar IX AIPI, Surabaya 6 Agustus.
- Lay, Cornelis. 1992. "Mengenal Asal-Usul Wakil Rakyat". *Kompas* 1 Juni.
- Liddle, William. 1984. *Soehartos Indonesia: Personal Rule and Political Institution*. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, June.
- Myron Weiner/Joseph LaPalombara. 1971. Dalam Jason/Gable. *The Impact of Parties on Political Development*. New York.
- Rauf, Maswadi. 1995. *Pelaksanaan Pemilu yang Berkualitas dan Selayang Pandang Pelaksanaan Pemilu di Negara-negara Asia Tenggara*. Makalah yang disampaikan pada Semiloka tentang Pelaksanaan Pemilu, Jakarta, 20 Juni.
- Reeve, David. 1985. *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*. Oxford University Press, Singapore.

Sekretariat Negara. 1995. *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1995*. Sekneg, Jakarta.

Siagian, Faisal (Editor). 1993. *Kelas Menengah Didugut*. Penerbit Fikahati Aneska, Jakarta.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Pemilihan pada Pemilu 1992: Antara Kendala dan Peluang*. Makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional IX AIPI, Surabaya, 6 Agustus.

Zimmerman, Joseph F. 1994. *Election Voting System for Representative Democracy*. PS: Political Science and Politics, December: 674.

Mengkaji Ulang Praktek Pemilihan Umum Kita

Riza Sihbudi

MASALAH kualitas lembaga tertinggi negara (MPR) dan pelaksanaan pemilihan umum kembali digugat. Letjen (purnawirawan) Sayidiman Suryohadiprojo, dalam salah satu seminar di Jakarta tanggal 14 Oktober 1995 mengatakan bahwa kualitas MPR sangat ditentukan oleh mutu pimpinan dan para anggota lembaga tertinggi negara itu sendiri. Selain mengusulkan agar MPR sekurang-kurangnya bersidang dua kali dalam lima tahun, Sayidiman juga mengharapkan agar diupayakan pemilihan umum yang sebaik-baiknya sehingga menghasilkan pimpinan dan para anggota MPR yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai wakil rakyat.¹

Apa yang dikemukakan mantan gubernur Lemhannas itu tampaknya juga dirasakan oleh banyak kalangan di negara kita, yaitu tentang perlunya memperbaiki praktek pemilihan umum. Tentu tidak hanya untuk meningkatkan kualitas MPR, DPR dan DPRD, tetapi juga guna mening-

katkan kualitas demokrasi politik di republik ini.²

Pada masa Orde Baru, pemilihan umum telah berlangsung secara teratur, yaitu dimulai sejak tahun 1971, kemudian berturut-turut pada tahun 1977, 1982, 1987, dan 1992. Dengan demikian dalam jangka waktu sekitar 20 tahun, kita telah melaksanakan pemilihan umum sebanyak lima kali. Dengan kata lain, pemilihan umum sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan politik masa Orde Baru.

Kendati dari satu pemilihan umum ke pemilihan umum berikutnya, tampak ada usaha memperbaiki kualitas pelaksanaannya, namun kiranya sudah tiba saatnya untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan pemilihan umum pada masa Orde Baru. Evaluasi diperlukan agar kita mengetahui apa saja kelebihan dan kelemahan pelaksanaan pemilihan umum selama ini.

¹*Tirias*, 26 Oktober 1995, hal. 66.

²Lihat juga, *Suara Merdeka*, 26-27 Oktober 1995.

Di samping untuk mempertahankan prestasi-prestasi positif yang sudah kita raih, baik di bidang politik maupun sosial-ekonomi, tujuan evaluasi tidak lain adalah untuk semakin meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi kita. Munculnya "ancaman" dari PPP baru-baru ini, akan memboikot Pemilihan Umum 1997, menjadi indikasi paling jelas adanya hal-hal yang perlu diperbaiki pada praktek pemilihan umum kita di masa-masa yang akan datang.³

Tulisan ini mencoba mengkaji mengapa praktek pemilihan umum kita perlu diperbaiki. Tulisan ini didasarkan pada wawancara mendalam dengan sejumlah tokoh masyarakat di daerah Jawa Barat dan Kalimantan Barat selama bulan Juli-Agustus 1995. Para tokoh masyarakat yang diwawancarai terbagi dalam beberapa kategori seperti birokrat sipil dan militer pimpinan orsospol, ormas, aktivis LSM, akademisi, tokoh agama, pengusaha pribumi dan nonpribumi, pengacara, wakil rakyat, tokoh dan aktivis mahasiswa, mantan tokoh politik, dan tokoh wanita. Pendapat mereka memang tidak bisa dikatakan mewakili bagian terbesar masyarakat kita, namun karena ketokohan mereka (yang dengan sendirinya "mewakili" suatu komunitas tertentu), pandangan-pandangan yang mereka kemukakan tentu amat menarik dan perlu diperhatikan.

Kendati berasal dari latar belakang yang bermacam-macam, namun ada persamaan persepsi dalam satu hal, yaitu keluhan terhadap kurang berfungsinya lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD).

Kelemahan pokok lembaga ini dalam pandangan mereka bersumber pada realitas bahwa sebagian (besar?) anggota dewan kurang memahami persoalan yang terdapat di daerah pemilihan yang diwakilinya. Artinya, para wakil rakyat pada umumnya berasal dari atas. Bahkan sementara kalangan menganggap DPR/DPRD sama sekali tidak mewakili kepentingan masyarakat umum. Dalam pandangan mereka, lembaga perwakilan kita hanya mewakili kepentingan orsospol para anggotanya. Ini tampaknya sesuai dengan sinyalemen Menteri Dalam negeri beberapa waktu yang lalu, bahwa anggota dewan merupakan wakil orsospol, bukan wakil rakyat.

Hal tersebut memang merupakan konsekuensi logis dari sistem pemilihan umum proporsional yang kita anut, di mana orsospol dan pemerintah menjadi penentu utama para calon wakil rakyat, sementara suara rakyat sendiri nyaris "tidak diperhitungkan". Sebagian narasumber yang diwawancarai juga mengakui bahwa kelemahan-kelemahan yang ada pada lembaga legislatif kita bersumber pada sistem pemilihan umum proporsional. Benarkah demikian?

Proporsional Murni

Sebelum mengemukakan lebih lanjut apa yang "dikeluahkan" para narasumber, ada baiknya kita lihat secara singkat beberapa prinsip dasar sistem pemilihan umum proporsional. Apa kelebihan dan kekurangannya.

Pertama, berdasarkan sistem proporsional murni, daerah pemilihan didasar-

³Lihat juga *Panji Masyarakat*, 1 Januari 1996.

kan pada basis wilayah. Artinya, berapa pun jumlah penduduknya, suatu wilayah/daerah pemilihan pasti akan memiliki wakilnya di parlemen (DPR, DPRD, MPR). Bagi Indonesia yang sangat heterogen hal ini menguntungkan, karena hampir semua daerah akan terwakili. Propinsi Irian Jaya, misalnya, kendati lebih luas namun berpenduduk lebih sedikit dibanding propinsi lain, akan tetap terwakili di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Di samping itu daerah pemilihannya mempunyai ukuran yang besar/luas, namun wakilnya berjumlah sedikit dan bersifat permanen.

Kedua, dari aspek perwakilan politik, untuk sistem proporsional murni terdapat lebih dari satu wakil dalam setiap daerah pemilihan. Wakil berasal dari daerah mana pun, artinya ia tidak harus berasal dari daerah pemilihan yang diwakilinya dalam parlemen. Keuntungannya bahwa partai-partai yang "kalah" pun sangat mungkin akan terwakili di parlemen. Kelemahannya, para wakil tidak/kurang mengenal permasalahan yang terdapat di daerah pemilihan yang diwakilinya.

Hubungan antara wakil dan para pemilih yang diwakilinya terjadi secara tidak langsung, artinya hubungan antara wakil dan para pemilih terjadi melalui partai yang menjadi induk sang wakil. Sebagai konsekuensinya, wakil kurang atau bahkan tidak dikenal oleh para pemilihnya, karena pemilih hanya memilih partai bukan nama wakil.

Akibat lainnya adalah lemahnya kontrol pemilih terhadap wakilnya di parlemen, dan wakil hanya bertanggung jawab

kepada partai yang menunjuk/mengangkatnya, bukan kepada para pemilih yang diwakilinya. Hal ini bisa dipandang sebagai sisi negatif dari sistem ini, karena seringkali aspirasi pemilih kurang diperhatikan oleh para wakil. Namun, sisi negatif ini bisa diatasi jika tidak ada campur tangan pemerintah dalam persoalan intern partai-partai politik. Begitu pula dalam hal penyeleksian para calon wakil rakyat, di mana parpol mempunyai otonomi penuh dalam menentukan para calon wakil mereka di parlemen.

Ketiga, dari aspek jumlah suara pemilih, dalam sistem proporsional murni tidak akan ada suara yang hilang, dan tidak akan tercapai suara mayoritas yang mutlak. Hanya partai yang meraih suara di atas 50% akan memenangkan suatu daerah pemilihan.

Keempat, dari aspek kepartaian, sistem proporsional murni akan menguntungkan partai kecil, karena berapa pun suara yang diraihinya dalam suatu pemilihan umum, ia tetap akan terwakili di parlemen. Dengan sendirinya sistem proporsional murni memberikan peluang bagi munculnya sistem multi-partai. Partai juga mempunyai kekuasaan yang besar atas para wakil rakyat di parlemen. Namun, organisasi partai akan sampai ke desa-desa. Oleh sebab itu, sistem ini tidak mengenal kebijakan massa mengambang seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru.

Kelima, dari aspek pemerintahan, sistem proporsional murni akan cenderung melahirkan pemerintahan koalisi antara dua atau lebih partai politik. Jika sistem ini yang dianut, maka dapat mengurangi

kecenderungan pemerintahan yang didominasi oleh satu partai atau golongan politik.

Keenam, organisasi penyelenggara pemilihan umum dalam sistem proporsional murni bersifat otonom. Sebagai konsekuensinya, Lembaga Pemilihan Umum (LPU), misalnya, seharusnya bersifat otonom dan tidak berada di bawah pemerintah (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri).

Persepsi Masyarakat

Hampir semua narasumber, kecuali beberapa orang, memberikan jawaban dan tanggapan cukup kritis. Bahkan yang agak mengejutkan, sejumlah tokoh Golkar dan kalangan nonpri di beberapa daerah bersuara cukup "lantang". Dugaan semula bahwa mereka yang berasal dari partai pemerintah dan kaum etnis Cina hanya akan memberikan jawaban yang "sudah bisa ditebak", ternyata sama sekali meleset.

Di bawah ini disajikan beberapa pokok persoalan yang dikemukakan para narasumber:

1. Para narasumber umumnya memberikan jawaban beraneka ragam dalam menanggapi pertanyaan "apa yang Anda ketahui tentang sistem proporsional dan distrik". Hal ini tampaknya mengindikasikan "kurangnya" pemahaman mereka tentang apa itu sistem proporsional dan sistem distrik. Sebagian besar hanya menjawab bahwa sistem proporsional adalah sistem di mana para calon anggota parlemen ditentukan oleh orsospol, sedangkan dalam sistem dis-

trik sebaliknya, para pemilih terlibat dalam menentukan calon.

2. Tentang pertanyaan yang menyangkut Pemilihan Umum 1955, sebagian besar narasumber menyatakan tidak mengalami secara langsung. Sebagian yang lain memang mengalaminya. Namun jawaban yang diberikan umumnya sama, yaitu mengakui bahwa pemilihan umum tersebut merupakan pemilihan umum yang paling demokratis. Salah satunya karena pemerintah waktu itu sungguh-sungguh berperan sebagai "wasit", sebab yang bertindak sebagai pelaksana pemilihan umum adalah para organisasi peserta pemilihan umum. Tetapi, sisi negatifnya, berupa jatuh banggunya kabinet parlementer waktu itu, ditonjolkan. Artinya, kendati Pemilihan Umum 1955 merupakan yang paling demokratis, namun tidak bisa diambil sebagai patokan keberhasilan sistem pemilihan umum waktu itu.
3. Pelaksanaan pemilihan umum pada masa Orde Baru, umumnya dipandang sudah cukup baik. Sekalipun demikian, sejumlah narasumber tetap menyoroti adanya kelemahan dan kekurangannya. Hal ini terutama menyangkut masih adanya intimidasi, manipulasi suara, dan sikap pemerintah yang tidak netral.
4. Soal peraturan perundangan dipandang oleh sebagian narasumber, perlu diperbaiki, misalnya dalam hal kepanitiaan. Muncul pendapat agar sebaiknya ketiga orsospol dilibatkan secara aktif di semua tingkat kepanitiaan, kendati hampir semuanya berpendapat tidak/belum saatnya pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu lembaga independen non-

- pemerintah), mengingat biaya yang dibutuhkan cukup besar.
5. Dalam soal jumlah OPP sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang sampai saat ini, yang hanya memperbolehkan tiga OPP, tanggapan narasumber terbagi dua. *Pertama*, yang ingin tetap mempertahankan jumlah OPP cukup tiga saja, tetapi dengan catatan semakin ditingkatkan kualitasnya. Misalnya, OPP hendaknya tidak hanya membutuhkan rakyat di saat menjelang pemilihan umum, tetapi melupakannya begitu pemilihan umum usai. *Kedua*, yang menghendaki agar jumlah OPP ditambah (maksimal lima). Salah satu alasannya adalah untuk mencegah semakin meningkatnya "penganut" golput. Alasan lain, seperti dikemukakan salah seorang tokoh ormas keagamaan adalah sebaiknya dipisahkan antara partai nasionalis dan partai keagamaan.
 6. Mengenai adanya anggota legislatif yang diangkat, sebagian narasumber memandang tidak menjadi masalah, terutama karena ABRI memang harus tetap tidak berpihak ke salah satu OPP. Tetapi ada narasumber yang berpendangan sebaiknya pengangkatan di luar anggota ABRI, yaitu golongan fungsional dan utusan daerah (di MPR) sebaiknya dihapuskan. Mereka ini sebaiknya "disalurkan" ke partai-partai politik yang sesuai dengan aspirasi mereka masing-masing. Di sisi lain, ada juga yang beranggapan bahwa pengangkatan sebaiknya ditiadakan, khususnya di DPR. Hal ini dimaksudkan agar DPR benar-benar menjadi sebuah lembaga perwakilan rakyat yang aspiratif.
 7. Sekalipun ada anggapan di sementara kalangan masyarakat bahwa pemilihan umum -- dalam formatnya seperti selama ini (1971-1992) -- sebenarnya tidak ada gunanya karena hanya menghambur-hamburkan anggaran negara, namun mayoritas narasumber menganggap pemilihan umum masih sangat berguna. Pemilihan umum masih dianggap sebagai salah satu "sarana demokrasi". Selama suatu negara menganut sistem demokrasi, dengan sendirinya pemilihan umum mutlak diperlukan. Kegunaan pemilihan umum di samping untuk memilih para wakil rakyat, juga untuk memungkinkan terjadinya sirkulasi elite politik (minimal di level wakil presiden dan para anggota kabinet).
 8. Dalam mengemukakan masalah "keabsahan" pemilihan umum, para narasumber bisa dikatakan "terbelah dua". Sebagian mereka dari kalangan pemerintah maupun yang "dekat" dengan pemerintah, menjawab bahwa pemilihan umum selama ini (1971-1992) berlangsung secara luber dan jurdil. Sebaliknya, mereka yang berasal dari luar kalangan tersebut, berpendapat bahwa pemilihan umum belum benar-benar mencerminkan asas luber, apalagi jurdil. Dalam pandangan salah seorang narasumber, karena penyelenggaranya adalah pemerintah dengan aparat birokrasinya yang berkedudukan sebagai anggota keluarga besar salah satu OPP (baca: Golkar), maka bagaimanapun juga akan membawa kendala yang menghambat mereka untuk bersikap netral.
 9. Sebagian narasumber mengakui secara jujur bahwa kepentingan mereka sama sekali tidak terwakili oleh para anggota

- DPR/DPD. Namun sebagian yang lain menganggap bahwa DPR/DPD adalah penjelmaan kedaulatan rakyat. Kepentingan rakyat sudah jelas diperjuangkan oleh dewan, hanya saja kemampuan dewan memperjuangkan kepentingan rakyat masih sangat terbatas, di mana tuntutan masyarakat begitu deras -- sebagai akibat terjadinya perubahan sosial yang begitu cepat -- sementara di lain pihak dewan memiliki keterbatasan dalam memilih agenda yang harus diprioritaskan. Penyebab lain adalah tidak adanya -- meminjam ungkapan seorang narasumber -- "*balance of power*" antara lembaga eksekutif dan legislatif. Dalam kondisi seperti ini, sudah tentu dewan tidak mampu menjalankan fungsi yang sebenarnya, sehingga tidak dapat memenuhi harapan, kepentingan dan aspirasi masyarakat luas.
10. Dari segi ketentuan formal, pemerintah pusat/daerah disebut berasal dari rakyat karena memang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, namun karena pemilihan umum itu sendiri belum berjalan sesuai dengan asas luber dan jurdil serta para wakil rakyat yang terpilih menjadi anggota dewan tidak sungguh-sungguh mengakar ke bawah, maka kedudukan pemerintah pusat/daerah sebenarnya juga belum bisa dikatakan berasal dari rakyat. Sebagian narasumber juga berpendapat, jika pemerintah tidak mempertanggungjawabkan kerjanya kepada rakyat -- melalui DPR/DPD -- berarti pemerintah sudah melanggar UUD 45 dan Pancasila. Namun, mayoritas narasumber mengakui bahwa pemerintah sudah mempertanggungjawabkan kerjanya kepada rakyat.
11. Para narasumber umumnya mengakui terjadinya perubahan sosial-ekonomi yang cukup besar dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, dan memandang positif perubahan tersebut. Dalam arti perubahan itu mendukung suasana kerja yang lebih baik. Namun, ada yang berpandangan bahwa hal itu baru pada tingkat makro, sedangkan di tingkat mikro perubahan sosial-ekonomi yang terjadi, justru menciptakan kesenjangan sosial sehingga belum terpenuhi asas pemerataan. Dalam hal peluang di bidang ekonomi-politik, mayoritas narasumber mengakui memiliki peluang yang sama dengan warga lainnya. Tetapi muncul juga sinyal yang menyebutkan adanya perbedaan peluang ekonomi-politik. Mereka menilai bahwa akhir-akhir ini peluang ekonomi-politik kalangan ABRI dan keluarganya serta pejabat dan keluarganya jauh lebih besar ketimbang masyarakat kelas bawah. Juga, kalangan nonpri dinilai lebih banyak "diistimewakan", sebagai akibat terjadinya kolusi, sehingga siapa pun yang menguasai aset ekonomi dengan sendirinya memiliki peluang lebih besar di bidang politik.
12. Mengenai kampanye, hampir semua narasumber setuju perlunya ditingkatkan kualitas pelaksanaannya. Tidak sekedar mengumbar slogan. Kampanye memang sebaiknya diarahkan ke hal-hal yang dapat meningkatkan pendidikan politik bagi masyarakat luas. Dalam soal kampanye ini, sementara narasumber berpendapat perlunya ketegasan pemerintah dalam mengatur jadwal kampanye. Seharusnya jangan sampai terjadi belum saatnya kampanye tetapi sudah

berkampanye, kendati dengan menggunakan istilah "temu kader", "kuningisasi", dan sebagainya.

Soal model kampanye ini juga sempat kembali dipersoalkan, yaitu dengan munculnya gagasan dari Kassospol ABRI dan Rapim Golkar tahun 1995, untuk mengubah cara-cara kampanye, dari pawai politik yang mengerahkan massa dalam jumlah besar-besaran ke model kampanye dialogis dan tertutup.⁴

Ide mengubah model kampanye sebenarnya bukan hal baru. Pada awal tahun 1990-an, tim LIPI di bawah (almarhum) Dr. Alfian telah memberikan masukan kepada pemerintah untuk mengurangi -- karena tidak mungkin menghapuskan sama sekali -- bentuk-bentuk kampanye mobilisasi massa. Alasannya adalah, model kampanye seperti itu cenderung memakan korban rakyat yang tak berdosa, dan kurang memberikan sumbangan yang berarti bagi pendidikan politik.⁵

Kampanye model lama memang cenderung hanya mengumbar slogan atau janji politik belaka. Di tengah terik matahari, seorang jurkam (juru kampanye) hampir mustahil dapat menawarkan program-program politik yang rasional dan realistis kepada massa yang kehausan, berkeriangat dan diselimuti emosi yang tinggi. Maka, yang bisa dilakukannya adalah "menghantam" ke sana ke mari. Memang,

model kampanye seperti ini sangat "menguntungkan" partai-partai politik non-pemerintah, karena para jurkam tidak akan pernah kehabisan "bahan". Sebaliknya, bagi partai pemerintah, siapa yang akan "dihantam"?

Mengingat model kampanye lama cenderung "menguntungkan" parpol nonpemerintah, dan gagasan merevisi kampanye berasal dari kalangan pemerintah (dalam hal ini, Kassospol ABRI dan Rapim Golkar), maka bisa jadi gagasan itu akan ditolak kalangan parpol nonpemerintah. Namun, terlepas dari kemungkinan itu, kampanye pada dasarnya hanya salah satu komponen dari sistem dan praktek pemilihan umum secara keseluruhan. Oleh sebab itu, jika ingin memperbaiki dan meningkatkan kualitas sistem dan praktek pemilihan umum, jelas tidak cukup hanya dengan memperbaiki model kampanye saja, melainkan diperlukan pengkajian ulang atas sistem dan praktek pemilihan umum selama ini.

Praktek Pemilihan Umum 1971-1992

Pemilihan umum pada masa Orde Baru tidak bisa dipungkiri mengandung sisi kelebihan dan sekaligus kelemahan. *Pertama, kelebihannya*. Pelaksanaan sistem pemilihan umum proporsional pada masa Orde Baru telah terbukti mampu menciptakan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi. Pada masa-masa itu keduanya -- stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi -- memang sangat diperlukan agar bangsa kita dapat bangkit dari kehancuran infrastruktur sosial-ekonomi dan konflik-konflik politik berlatar belakang ideologis yang terjadi pada masa Orde Lama.

⁴Lihat juga, *Panji Masyarakat* (1 Desember 1995).

⁵Lihat juga, Sihbudi, "PDI dan Pemilu 1992 di DKI Jakarta", *Analisis-CSIS*, Tahun XXII, No. 3 (Mei-Juni 1993), hal. 205-220.

Kedua, kelemahannya. Pemilihan umum 1971-1992 sering kali disebut sebagai pemilihan umum sistem proporsional, namun dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan terhadap prinsip-prinsip dasar sistem proporsional itu sendiri. Inilah kelemahan yang paling utama dalam pelaksanaan pemilihan umum pada masa Orde Baru. Penyimpangan-penyimpangan yang dimaksud dapat dilihat dari uraian di bawah ini.

Campur Tangan Pemerintah

Adanya campur tangan pemerintah dalam hal-hal yang seharusnya hanya menjadi urusan partai. Dengan kata lain, terlalu kuatnya dominasi dan intervensi pemerintah baik dalam struktur maupun proses pemilihan umum, paling tidak terlihat jelas dalam beberapa hal:

1. Hubungan antara wakil dan pemilih terjadi melalui partai dan pemerintah. Artinya, pemerintah muncul sebagai unsur tambahan yang menjembatani hubungan wakil dengan para pemilih, padahal dalam sistem proporsional murni hubungan itu hanya dimungkinkan melalui partai.
2. Wakil rakyat dicalonkan oleh partai dan diseleksi oleh pemerintah. Di sini pun pemerintah tampil -- di samping partai -- sebagai pelaku tambahan yang ikut menyeleksi para wakil rakyat. Akibatnya, para wakil rakyat kebanyakan bukan orang-orang yang sungguh-sungguh dikenal oleh para pemilihnya dan mengenal permasalahan daerah yang diwakilinya.
3. Lembaga *recall* cenderung digunakan secara *distortif*. Yaitu hanya terhadap para wakil rakyat yang dinilai "terlalu kritis" terhadap pemerintah, atau mereka yang mempunyai pandangan tidak sejalan dengan pimpinan partainya. Kecenderungan tersebut berimplikasi luas, karena tanggung jawab para wakil rakyat tidak hanya ditujukan kepada partai melainkan juga kepada pemerintah. Dengan demikian lembaga legislatif tidak mampu mengontrol eksekutif, dan bahkan cenderung hanya menjadi "stempel" bagi kebijakan pemerintah. Di sisi lain, rakyat juga tidak dapat mengontrol para wakilnya di lembaga legislatif. Akibatnya, masyarakat cenderung kurang mempercayai lembaga legislatif. Hal ini antara lain terlihat dari semakin banyaknya warga masyarakat yang mengadukan permasalahannya kepada LSM daripada kepada DPR atau DPRD.
4. Masalah hubungan PNS-Golkar. Keterkaitan PNS (Pegawai Negeri Sipil) yang tergabung dalam Korpri (Korps Pegawai Republik Indonesia) dan -- apalagi -- ABRI dengan Golkar telah menyebabkan terjadinya berbagai kepincangan dan ketidakjelasan tentang posisi PNS itu sendiri. Semboyan PNS/Korpri sebagai abdi negara dikaburkan menjadi PNS/Korpri sebagai abdi pemerintah dan pada akhirnya -- yang paling parah -- adalah PNS/Korpri sebagai abdi Golkar. Sebagai akibat diidentikannya Korpri sebagai pendukung Golkar, maka PNS -- yang secara otomatis juga menjadi anggota Korpri -- tidak memiliki kebebasan menentukan pilihan sebagaimana yang dimiliki warga negara pada umumnya. Di sisi lain, ini juga

mengakibatkan para PNS yang kebetulan memiliki jabatan/posisi yang penting cenderung menyalahgunakan jabatan/posisinya untuk memenangkan Golkar dalam setiap pemilihan umum.

Masalah Kepartaian

Dalam prakteknya hampir seluruh prinsip dasar sistem pemilihan umum proporsional murni mengenai kepartaian, tidak terlaksana. Keterlibatan pemerintah yang amat besar dalam restrukturisasi kepartaian sejak awal Orde Baru dan peluang yang diciptakan negara (khususnya pemerintah serta birokrasi sipil dan militer) untuk mencampuri urusan intern partai, mengakibatkan terjadinya penyimpangan yang sangat prinsipil dalam pelaksanaan pemilihan proporsional sejak tahun 1971 hingga 1992.

Beberapa penyimpangan tersebut antara lain terlihat pada:

1. Aspek keterwakilan pada sistem proporsional murni seharusnya sangat menguntungkan partai-partai kecil. Dalam pelaksanaan pemilihan umum 1971-1992, yang terjadi justru sebaliknya di mana partai besar (Golkar)-lah yang sangat menguntungkan oleh sistem proporsional ini.
2. Pembatasan jumlah partai yang berlaku sejak Pemilihan Umum 1977 -- dari 10 menjadi hanya 3 -- tidak sesuai dengan prinsip sistem proporsional murni yang justru memberikan peluang bagi munculnya banyak partai (multipartai). Munculnya ormas-ormas "berbau" politik akhir-akhir ini menunjukkan perlunya peninjauan ulang atas kebijakan kepartaian sebagaimana tertera pada UU tentang

partai politik dan Golkar 1985.

3. Partai seharusnya memiliki kekuasaan besar atas wakil rakyat, namun dalam hal ini yang terjadi justru kekuasaan pemerintah seringkali lebih besar dibanding kekuasaan partai. Akibatnya, tidak jarang partai ditekan oleh pemerintah untuk *me-recall* para wakilnya yang dinilai "vokal" di lembaga legislatif.
4. Masih diberlakukannya litsus terhadap para calon anggota lembaga legislatif menyebabkan tampilnya para wakil rakyat yang cenderung hanya menyetujui dan memberikan kebijakan pemerintah. Dengan kata lain, ada kecenderungan penyalahgunaan terhadap lembaga litsus itu sendiri. Padahal litsus pada mulanya hanya dimaksudkan untuk mencegah adanya infiltrasi dari penganut ideologi komunisme/marxisme.
5. Akibat kebijakan massa mengambang, organisasi partai hanya sampai ke Daerah Tingkat II dan tidak sampai ke desa. Padahal dalam sistem proporsional maupun distrik seharusnya tidak demikian.
6. Sistem proporsional mengarah pada terbentuknya pemerintahan koalisi, namun yang terjadi pada masa Orde Baru justru sebaliknya, di mana pemerintah hanya didominasi oleh satu partai (Golkar).

Organisasi Pelaksana Pemilihan Umum

Tidak otonomnya organisasi penyelenggara pemilihan umum selama 1971-1992 atau dominannya pemerintah di situ mem-

buat kehadiran unsur OPP di dalamnya cenderung bersifat formal dan "kosmetik" belaka. Keterlibatan pemerintah yang terlalu jauh ini dinilai tidak adil baik oleh masyarakat maupun OPP nonpemerintah (PPP dan PDI). Selama pemerintah yang mendominasi kepanitiaan pemilihan umum, selama itu pula tidak akan pernah berlangsung pemilihan umum yang benar-benar luber, jujur, dan adil. Kecurangan dan manipulasi penghitungan suara akan tetap berlangsung sebagaimana terjadi pada pemilihan umum-pemilihan umum masa Orde Baru. Intensitas keterlibatan pemerintah sebagaimana dimaksud di atas tampak pada:

1. Struktur Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai Mendagri -- dengan 7 menteri plus Pangab sebagai anggota -- dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum tingkat Pusat (Panwaslakpus) yang dipimpin oleh Jaksa Agung.
2. Organisasi penyelenggara pemilihan umum, mulai Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) tingkat pusat sampai Panitia Pemilihan Daerah (PPD) tingkat I/propinsi dan tingkat II/kabupaten/kotamadya. Di dalam struktur PPI, sebagian besar anggota bahkan terdiri atas para menteri dan pejabat tinggi negara yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri).
3. Unsur panitia penyelenggara terendah yaitu Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Pantarlih (Panitia Pendaftaran Pemilih) sampai saat ini hanya diisi oleh unsur-unsur pemerintah (pegawai negeri) yang bisa dikatakan identik dengan Golkar. Ini meng-

akibatkan terbukanya peluang bagi manipulasi suara yang justru menguntungkan partai pemerintah (Golkar) dan merugikan dua partai lainnya (PPP dan PDI). Secara obyektif sulit bagi para anggota Pantarlih dan KPPS yang adalah identik dengan Golkar itu untuk betul-betul netral dalam melaksanakan tugasnya, apalagi kalau ada beban target untuk memenangkan Golkar. Dengan keberpihakan pemerintah/birokrasi (sipil maupun militer) kepada salah satu partai (Golkar) dalam setiap pemilihan umum, kredibilitas pemerintah (dan ABRI) semakin merosot di mata masyarakat luas.

Keabsahan

Pemahaman mendalam terhadap sistem pemilihan umum bisa juga dilakukan dengan melihat sejauh mana fungsi-fungsi ideal pemilihan umum -- yaitu fungsi-fungsi keabsahan pemerintahan (prosedural dan esensial), kedaulatan rakyat dan pergantian pemerintahan secara teratur -- dipenuhi oleh sistem pemilihan umum yang berlaku. Dari segi keabsahan prosedural saja praktek pemilihan umum yang berlaku masih jauh dari yang diharapkan:

1. Dari segi keabsahan prosedural berlakunya massa mengambang dan terlalu dominannya keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pemilihan umum bukan saja cenderung memperlemah kontrol pemilih dan partai terhadap penyelenggaraan pemilihan umum, melainkan juga melahirkan gugatan masyarakat atas hasil pemilihan umum itu sendiri.

2. Tidak ada kebebasan memilih dalam arti yang sebenarnya. Misalnya, pegawai negeri "dianjurkan" memilih Golkar, sebagai konsekuensi adanya TPS di lingkungan kantor pemerintah dan diselenggarakannya pemungutan suara bukannya pada hari libur.
3. Masa tenang (minggu tenang) seringkali menjadi "momok" yang menakutkan bagi warga masyarakat kelas bawah di daerah pedesaan, karena tidak jarang pada waktu itulah aparat keamanan melakukan intimidasi kepada mereka agar memilih Golkar.
4. Mekanisme penghitungan suara selama ini cenderung dilakukan secara tertutup tanpa keterlibatan OPP maupun saksi yang independen. Para pemilih hanya mengetahui hasil penghitungan suara pada tingkat TPS di mana mereka memilih dan pada tingkat nasional ketika hasil pemilihan umum diumumkan secara bertahap. Proses dari TPS menuju totalitas perolehan suara masing-masing OPP pada tingkat nasional, hanya diketahui oleh organisasi/panitia penyelenggara pemilihan umum yang didominasi pemerintah. Akibatnya, tidak jarang hasil pemilihan umum di daerah yang jarak geografisnya relatif jauh lebih cepat diketahui daripada hasil pemilihan umum di daerah yang secara geografis relatif dekat.

Selain itu muncul peluang manipulasi hasil pemilihan umum, karena tidak satu pun lembaga atau peraturan/perundangan yang dapat menjamin kejujuran dan validitas hasil pemilihan umum. Di sini keraguan atas keabsahan hasil pemilihan umum, khususnya keabsahan prosedural, dapat

muncul baik dari para pemilih maupun OPP (terutama OPP nonpemerintah: PPP dan PDI). Ini memberikan peluang bagi munculnya anggapan bahwa pemilihan umum pada masa Orde Baru tidak lebih dari sekedar alat legitimasi guna mempertahankan kekuasaan.

Kedaulatan Rakyat

Kelemahan lain dari sistem proporsional yang berlaku selama ini terlihat dalam tersumbatnya fungsi kedaulatan rakyat. Unsur-unsur besar-kecil daerah pemilihan, pengelolaan atas suara, dan peluang yang besar bagi partai-partai kecil memang bisa memperkuat fungsi kedaulatan rakyat. Akan tetapi, kedudukan partai dan wakil rakyat yang lemah di satu pihak dan kuatnya dominasi pemerintah di pihak lain justru makin memperlemah posisi rakyat, sehingga cita-cita kedaulatan rakyat tidak terwujud.

Kecenderungan yang sama dengan di atas bisa dilihat pada pelaksanaan fungsi pemerintahan perwakilan. Basis daerah pemilihan yang didasarkan pada wilayah memang relatif lebih adil bagi daerah-daerah dan sisa suara yang tidak terbuang mempertinggi tingkat keterwakilan. Tetapi karena jumlah dan jaringan partai dibatasi dan pemerintah secara intens terlibat, baik dalam mempengaruhi hubungan pemilih dengan wakil maupun dalam kepanitiaan pemilihan umum, maka cita-cita pemerintahan perwakilan pun tidak bisa dicapai melalui sistem pemilihan umum proporsional yang berlaku selama ini.

Terakhir, yang tidak kalah pentingnya adalah pemilihan umum yang berlaku se-

lama 1971-1992, dalam prakteknya, tidak menjamin terjadinya pergantian pemerintahan secara teratur. Hal ini memberikan kesan yang sangat kuat di mata masyarakat, bahwa pemilihan umum yang berlangsung selama ini pada hakikatnya tidak lebih dari sekedar sarana untuk melanggengkan kekuasaan Orde Baru. Padahal, di mana pun pemilihan umum sesungguhnya merupakan sarana bagi terjadinya sirkulasi elite politik secara aman, damai, dan konstitusional.

Penutup

Seperti sudah disinggung, pemilihan umum pada masa Orde Baru (1971-1992) memang mempunyai kelebihan dan sekaligus kelemahan. Kelebihannya adalah terciptanya stabilitas politik yang sangat diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan ekonomi. Namun, ketika republik kita su-

dah berusia 50 tahun dan pada saat yang sama stabilitas politik dirasakan sudah cukup mapan serta pertumbuhan ekonomi sudah cukup pesat, sementara di lingkungan internasional terjadi perubahan-perubahan yang sangat cepat -- seperti revolusi komunikasi dan transportasi serta menguatnya arus demokratisasi --, maka sudah menjadi kebutuhan dan keharusan kita bersama untuk mengkaji ulang praktek pemilihan umum (termasuk segala perangkat aturan perundang-undangnya) selama ini. Hal ini tentu saja dimaksudkan agar prestasi politik dan ekonomi yang sudah dicapai tidak hanya dapat dipertahankan tetapi juga sekaligus dapat ditingkatkan kualitasnya serta diperkokoh landasannya.

Jika sejumlah "temuan lapangan" dalam tulisan ini tidak banyak hal yang baru, maka tampaknya persoalan-persoalan itulah yang memang menjadi "agenda" politik kita yang masih belum terselesaikan.

Korpri-Golkar, Pemilu 1997, dan Demokrasi

Victor Silaen

TAK lama lagi, Pemilu 1997 akan diselenggarakan. Ketiga orsospol peserta pemilu (OPP) kini tengah sibuk mempersiapkan dirinya masing-masing. Dibanding PPP dan PDI, agaknya Golkar-lah yang paling siap untuk itu. Memang sejak pertama kali mengikuti Pemilu pada tahun 1971, ia selalu berhasil mengumpulkan suara terbanyak. Terakhir pada Pemilu 1992, suara yang berhasil dikumpulkan Golkar menurun secara signifikan, meski posisinya sebagai *single majority* tak tergoyahkan. Tak heran kalau kini ia sangat berambisi meraih suara sebanyak mungkin. Sekitar 70,25% dan bahkan kalau bisa 80%, itulah target perolehan suara Golkar pada pemilu mendatang. Dan tentu saja ia sudah menyiapkan kiat-kiat penggalangan untuk itu. Salah satunya adalah melalui Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia), yang jumlahnya kurang lebih enam juta orang.

Tentang hal ini, Mendagri Yogie S.M. dalam Rakernas Korpri (25-9-1996) pernah menyatakan bahwa Golkar merupakan alat perjuangan politik para pegawai negeri. Bahkan Sekjen Korpri Waskito Rekso-

soedirjo, dengan mengacu pada keputusan Munas IV Korpri tahun lalu (22-9-1995), menegaskan bahwa pegawai negeri yang tidak memilih Golkar dalam pemilu diancam akan dikeluarkan dari Korpri, yang berarti pula berhenti menjadi pegawai negeri. Padahal, dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar, tak ada ketentuan yang mengharuskan pegawai negeri sipil untuk menjadi anggota Golkar. Begitupun dalam PP No. 20 Tahun 1976 tentang Keanggotaan Pegawai Negeri Sipil dalam Parpol dan Golkar (*Suara Pembaruan*, 2-10-1996). Bahkan ormas saja seperti AMPI dan Kosgoro tidak harus menyalurkan suaranya kepada Golkar (lihat wawancara *Media Indonesia Minggu* 10-11-1996 dengan pakar politik Dr. Maswadi Rauf). Apalagi sebuah korps para pegawai tentunya.

Tentang hubungan "mesra" antara Korpri dan Golkar ini, anggota Korpri Dr. Nurcholish Madjid pernah menyorotinya secara kritis. Pada tanggal 6 September 1996, dalam diskusi *Kultur Politik Orde Baru: Ketegangan antara Kultur Pesisir dan Pedalaman* yang diseleng-

garakan oleh Yayasan Paramadina di Jakarta, Madjid mengatakan antara lain bahwa Korpri harus dibebaskan dari keharusan menjadi "bagian" dari Golkar. "Pegawai negeri", kata mantan Ketua PB HMI (1966-1971) ini sebagaimana dikutip *Harian Kompas* (7-9-1996), "boleh diorganisir dalam Korpri, tetapi untuk orientasi kesejahteraan, bukan politik. Keberadaan Korpri tidak salah, tetapi ketika diharuskan bahwa Korpri itu Golkar, itu tidak betul". Di saat memanasnya situasi politik akhir-akhir ini dan di tengah maraknya tuntutan akan reformasi politik, ucapan Madjid itu sungguh terasa sangat menyejukkan hati. Betapa tidak. Selama ini Golkar tak pernah mau menyebut dirinya sebagai partai politik. Padahal bersama PPP dan PDI, ia selalu ikut bertarung memperebutkan suara dalam pemilu.

Tetapi, baiklah. Bukan itu benar yang ingin saya persoalkan melalui tulisan ini. Melainkan, seperti dikatakan Madjid, tentang "keharusan" para pegawai negeri mencoblos Golkar dalam pemilu. Sungguhnya bukankah menjadi pegawai negeri itu tak lebih dari sekadar bekerja demi nafkah hidup, jabatan, dan karir? Lalu, mengapa orientasi politik mereka harus diorganisasi sedemikian rupa sehingga menjadi seragam dan untuk kepentingan Golkar saja? Tak pelak bahwa masalah ini penting dan perlu diangkat menjadi wacana publik menjelang Pemilu 1997. Kalau perlu, topik ini bisa diperdebatkan secara terbuka melalui media cetak atau elektronik. Terlebih, jika kita menginginkan pemilu yang benar-benar terselenggara secara luber (langsung, umum, bebas, dan rahasia) dan jurdil (jujur dan adil).

Tak dapat disangkal, selama ini Korpri berjasa besar dalam menyukseskan Golkar. Tetapi, tentu saja bukan berarti bahwa tak satu pun anggota Korpri yang ingin mencoblos PPP atau PDI setiap kali pemilu diselenggarakan. Masalahnya adalah kebebasan memilih itu tidak atau kurang berlaku bagi mereka. Karena itu, satu hal patut kita renungkan bersama: sesungguhnya, apakah setiap orang yang melamar agar dapat diterima menjadi pegawai negeri itu memiliki motivasi untuk kelak dapat berpartisipasi demi menyukseskan Golkar dalam pemilu? Menurut saya walaupun motivasi semacam itu ada, mungkin hanya segelintir orang (baca: calon pegawai negeri) saja yang memilikinya. Dan itu pun agaknya bukanlah motivasi yang utama. Sebab, pada umumnya mereka melamar untuk menjadi pegawai negeri agar dapat bekerja demi nafkah hidup, jabatan, dan karir -- juga demi jaminan hari tua (menerima tunjangan pensiun). Itulah sebabnya, harap dimaklumi bahwa banyak orang tak segan-segan menyogok atau "menyetor" sejumlah uang demi melicinkan jalan agar dapat diterima menjadi pegawai negeri. Bukankah selama ini banyak terjadi kasus penipuan di masyarakat, yang menjanjikan dapat diterima bekerja di instansi pemerintah ini dan itu, asalkan mau memberikan sejumlah uang yang disyaratkan? Dan kalau kasus-kasus semacam itu telah berulang kali meminta korban, apakah logis jika dikatakan bahwa mereka rela memberikan hartanya semata karena ingin dapat berpartisipasi demi menyukseskan Golkar dalam pemilu? Jelas tidak! Sebaliknya, jika orang berlomba-lomba dan berupaya keras untuk menjadi pegawai negeri karena menginginkan pekerjaan demi naf-

kah hidup, jabatan dan karir -- juga, jangan dilupakan, demi jaminan hari tua -- itu baru logis.

Tetapi, apakah motivasi semacam itu salah? Tentu saja tidak. Memang mungkin saja ada motivasi lainnya. Misalnya untuk mengabdikan bangsa dan negara. Tetapi, tentu tak bisa diklaim bahwa hanya dengan menjadi pegawai negerilah keinginan yang mulia itu dapat tersalurkan. Di mana pun orang bekerja, kalau ia tidak hanya berpikir demi kepentingan pribadi dan kelompoknya sendiri, sesungguhnya ia telah mengabdikan bangsa dan negara dalam artian yang luas. Tetapi, terhadap mereka yang bukan anggota Korpri itu, mengapa tak berlaku keharusan untuk mencoblos Golkar?

Tak dapat disangkal, bahwa hingga kini kebudayaan masyarakat Indonesia masih menekankan pada pentingnya kolektivitas. Jadi, segala yang bersifat kolektif itu dipandang baik sekaligus dihargai setinggi-tingginya. Sebaliknya individualitas dipandang sebagai "ancaman", sehingga nilai-nilainya tak disukai dan harus dicegah agar tak melanda kehidupan masyarakat kita. Salahkah kebudayaan kita karena penekanan yang berlebihan pada kolektivitas itu? Mau dibilang salah, agak sulit juga. Sebab, setiap kebudayaan lahir dari pengalaman hidup masyarakatnya masing-masing. Itulah sebabnya, tak ada kebudayaan yang bisa dinilai lebih baik atau lebih buruk dibanding kebudayaan lainnya. Memperbandingkan kebudayaan Timur dan Barat untuk menilai yang mana lebih unggul, tentu saja tidak tepat. Sebaliknya, yang tepat adalah pernyataan bahwa kebudayaan itu baik dan

fungsional bagi masyarakatnya masing-masing. Tetapi, terlalu menekankan partikularitas sehingga bersikap isolatif dan anti terhadap kebudayaan lain, itu pun tidak tepat. Sebab, bila ada unsur-unsur dalam kebudayaan lain yang ternyata fungsional bagi kita, dengan sendirinya unsur-unsur tersebut baik juga bagi kita.

Di era globalisasi ini, dengan semakin majemuknya masyarakat serta kebudayaannya dan dengan semakin terbukanya "pintu rumah" kita bagi masuknya segala pengaruh asing, ada kecenderungan unsur-unsur kebudayaan tertentu melanda di dan ke mana-mana. Salah satu unsur itu adalah demokrasi yang kian menjadi *trend* di berbagai negara. Ia memang selalu diklaim berasal dari Barat, karena di sanalah untuk pertama kalinya, selepas Abad Pertengahan, ia lahir seiring bertambah banyak dan heterogennya suatu masyarakat serta luasnya wilayah suatu negara (Jones, 1982). Dengan kata lain, jika suatu masyarakat cenderung homogen dan jumlah penduduknya sedikit, ditambah lagi wilayah negaranya relatif kecil, bisa jadi demokrasi tak fungsional dalam kehidupan mereka. Dengan sendirinya, demokrasi pun tak baik untuk mereka. Tetapi, mengapa se usai Perang Dunia II, gelombang demi gelombang demokrasi kian melanda banyak negara di seluruh dunia (Huntington, 1991)? Tak pelak bahwa karena wilayah teritorial suatu negara tak sekecil dulu lagi dan masyarakat serta kebudayaannya pun telah kian majemuk. Di tengah situasi dan kondisi sedemikian, agaknya demokrasilah yang paling baik dan fungsional untuk dijadikan sistem politik dan *way of life*. Sebab, dalam demokrasi keanekaragaman masyarakat sa-

ngat dihargai dan individualitas pun dijunjung tinggi.

Pertanyaannya, bagaimana dengan bangsa-negara Indonesia? Apakah masyarakatnya sangat majemuk dan wilayah teritorialnya luas? Keduanya dapat dijawab: ya. Karena itu, bila kita menginginkan hidup harmonis dalam keanekaragaman dan potensi setiap orang dapat berkembang seluas-luasnya, tak pelak demokrasi harus menjadi pilihan kita. Dan jika kita mau menerimanya, entah demokrasi itu diberi nama atau embel-embel apa pun, maka segala perbedaan dan keanekaragaman di masyarakat harus diakomodasi dan individualitas harus diberi keleluasaan untuk berkembang seluas-luasnya. Sebaliknya, sangat naif jika kita menolaknya hanya karena ia berasal dari Barat -- padahal berbagai jenis *junkfood* dari sana kita lahap begitu saja.

Kalau berulang-ulang kita (harus) bicara soal demokrasi, tidakkah kita akan dianggap mabuk demokrasi? Kalaupun dianggap begitu, menurut saya, rasanya masih lebih baik daripada mabuk kras (baca: kekuasaan) yang bukan demokrasi. Sebab, dengan demokrasilah bangsa Indonesia mungkin hidup secara harmonis betapapun perbedaan dan keanekaragaman di masyarakat sungguh kasat mata. Dan dengan demokrasi pula individualitas dijunjung tinggi, sehingga potensi setiap orang dapat berkembang seluas-luasnya. Tetapi, di lingkungan pegawai negeri Indonesia, apakah demokrasi sungguh-sungguh ada? Kalau dalam pemilu semua pegawai negeri diharuskan memilih Golkar, sehingga jumlah suara yang akan mereka berikan sudah bisa diperhitungkan sejak dini, jelas tak ada kebebasan dan keraha-

siaan dalam hal ini. Itu berarti, asas "luber" telah dilanggar. Begitupun "jurdil" -- setidaknya di mata PPP dan PDI, karena tak ada kelompok atau golongan masyarakat yang diwajibkan memilih mereka.

Di lingkungan pegawai negeri Indonesia, oleh karenanya, kesan yang segera nampak ke permukaan adalah tidak ada atau kurangnya individualitas. Dinamika dilemahkan dan demokrasi dilenyapkan. Sebab, pikiran dan pendapat harus selalu seragam, menyamakan diri dengan atasan. Di dalam kolektivitas seperti ini, menurut sosiolog George Simmel (1908), tanggung jawab individual tak bisa diharapkan, karena semua aktivitas dilakukan berdasarkan petunjuk dari atas. Senada dengan itu, MAW Brouwer (1983) pernah mengatakan, "kalau Amerika dapat dianggap negara wiraswasta, Iran negara ulama, mungkin Indonesia dapat dianggap sebagai negara pegawai" (pegawai negeri, maksudnya). Mengapa demikian? Karena, menurut pengamatan Brouwer semasa hidupnya, banyak anak muda dan mahasiswa Indonesia bercita-cita luhur ingin menjadi pegawai setelah menyelesaikan studinya. Kalau anak Amerika mimpi masuk bisnis, anak Indonesia mimpi masuk korps pegawai. Maka, kata pastur yang juga ahli psikologi itu, kepegawaian menjadi unsur kuat dalam masyarakat dan negara Indonesia. *The King may reign, the civil service governs*. Rakyat tidak banyak berhubungan dengan presiden. Namun, hampir setiap hari mereka ada urusan dengan salah seorang pegawai.

Karena dalam banyak hal rakyat selalu memerlukan mereka, maka pegawai pun merasa diri bagaikan raja-raja kecil. Relasi

pegawai-rakyat tak ubahnya relasi patron-klien yang berat sebelah. Kalau rakyat ada urusan, pegawai dapat membuat jalan birokrasi sepanjang mungkin dan penuh lika-liku -- kecuali ada upeti, pungli, dan aneka "pelicin" lainnya. Maka, terbukalah peluang dan kesempatan untuk korupsi. Bahkan lebih jauh lagi, terbuka juga peluang dan kesempatan untuk mendikte atau mengintimidasi rakyat agar turut apa kata mereka. Dengan demikian, dukungan politis yang diperlukan waktu pemilu, tak sulit diperoleh dari rakyat. "Kalau mau surat izin keluar, Anda tahu kan harus mencoblos apa. Itu sekadar contoh saja.

Kalau jumlah pegawai mencapai jutaan, sehingga menjadi unsur kuat dalam masyarakat dan negara Indonesia, maka karakter dan nilai budaya mereka pun niscaya memberi warna dalam kehidupan sosial dan politik kita. Sebab, roda pemerintahan praktis dikuasai dan dikendalikan oleh orang-orang yang punya NIP (Nomor Induk Pegawai) sekian-sekian. *Don't rock the boat*, adalah prinsip hidup pegawai. Mereka bekerja bukan untuk mencari profit dengan berani, melainkan demi karir yang diperoleh secara amat hati-hati. Pegawai tidak boleh terlalu menonjol, karena akan membuat rekan iri hati dan atasan curiga. Bapakisme dan *yesmanisme* menjadi jalan aman untuk memperoleh dukungan dan promosi. Sebab, kompetensi dan prestasi memang bukan jaminan untuk dapat "naik tangga" ke atas. Jadi, sopan ke atas itu mutlak, kasar ke bawah tidak apa-apa. Karena itu, setiap pegawai selalu menginginkan dapat mempunyai staf. Sebab, ada staf berarti ada wewenang dan selalu menerima hormat.

Para pegawai yang selalu bertindak setelah terlebih dahulu minta petunjuk atasan cenderung dinilai memiliki sikap mental yang terpuji. Sebaliknya, bila mereka berinisiatif melakukan ini dan itu, kalau hasilnya baik, yang mendapat pujian adalah atasan. Tetapi kalau gagal, risikonya mereka akan dikecam habis-habisan. Maka, kreativitas cenderung tak berkembang dan inovasi mandek, karena aktivitas selalu rutin. Memiliki pendapat atau pandangan sendiri, apalagi berbeda dengan atasan, tabu bagi seorang pegawai yang ingin mendapat predikat teladan.

Kita boleh bandingkan kondisi pegawai Indonesia dengan pegawai di Burma (sekarang Myanmar), melalui temuan-temuan penelitian yang dilakukan oleh seorang ahli pendidikan, J.F. Guyot (1969). Menurut Guyot, ciri-ciri mentalitas pegawai Burma adalah "... *formalism, petty arrogance, routine, insecurity* ...". *Formalism* yang dimaksudkannya adalah "suka pada peresmian melalui upacara, suka pada seragam dan keseragaman". *Petty arrogance* berarti "sok tahu, sombong, suka dihormati, gila hormat". Sedangkan *routine*, menurut Guyot, adalah "bertindak menurut kebiasaan, takut mengambil inisiatif". Akan halnya *insecurity*, mengandung implikasi bahwa pegawai "takut mengambil inisiatif, takut menghadapi risiko, dan suka memuaskan atasan".

Boleh dibilang, ada kesamaan yang besar antara pegawai Burma dan Indonesia. Bedanya, di Indonesia belum ada penelitian ilmiah tentang ini. Jadi, semua yang terpapar di atas hanya merupakan kecenderungan belaka. Tetapi, soalnya

adalah bagaimana mengupayakan agar mereka tak mengalami reifikasi (*reification*/perwujudan) terus-menerus. Untuk itu tak ada pilihan lain, individualitas para pegawai harus dibiarkan berkembang seluas-luasnya. Dan itu bisa berarti, membebaskan mereka untuk memilih apa saja dalam pemilu. Dan untuk menjamin agar kebebasan itu betul-betul dapat mereka nikmati, tak ada salahnya mencoba untuk menyelenggarakan pemilu pada hari libur, atau meliburkan hari penyelenggaraan pemilu. Demi demokrasi dan Pemilu 1977 yang sungguh-sungguh berkualitas! Mengapa tidak?

KEPUSTAKAAN

Brouwer, M.A.W. 1983. *Indonesia Negara Pegawai*, Jakarta, Leppenas.

Guyot, J.F. 1969. *The Clerk Mentality in Burmese Education*, New York, Praeger Publishers.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, New York, University of Oklahoma Press.

Jones, Howard Mumford. 1982. *O Strange New World, American Culture: The Formative Years*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publishers.

Kompas, 9 September 1996.

Media Indonesia Minggu, 10 November 1996.

Simmel, George. 1908. *Sociologie: Untersuchungen uber die Formen der Verdesellschaftung*, dalam *Realitas Sosial*, K.J. Veeger, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1990.

Suara Pembaruan, 2 Oktober 1996.

Perilaku Politik Pemuda Perkotaan: Kasus Surabaya

Muhammad Asfar

SAMPAI sekarang, penelitian-penelitian tentang perilaku memilih di negara-negara sedang berkembang, tak terkecuali Indonesia, masih sangat sedikit. Para ilmuwan politik dalam mengamati masalah pemilu di Indonesia kebanyakan hanya memfokuskan perhatian pada perimbangan perolehan suara masing-masing kontestan serta penjelasan-penjelasan spekulatif tentang komposisi perolehan suara itu. Boleh dikata hampir tidak ada ilmuwan politik yang melakukan studi mendalam tentang perilaku memilih, sedikit-tidaknya sampai penggal terakhir dekade 80-an.

Setidaknya terdapat tiga faktor yang menyebabkan penelitian-penelitian perilaku memilih kurang mendapat tempat di kalangan pemerhati masalah-masalah politik Indonesia. *Pertama*, untuk melakukan studi tentang perilaku memilih harus dilakukan dengan penelitian survei yang banyak memakan biaya, waktu dan, tentu saja, membutuhkan ijin dari pemerintah. Sedangkan sudah menjadi persepsi umum masyarakat bahwa untuk memperoleh ijin penelitian survei, khususnya yang berkait-

an dengan persoalan-persoalan politik yang sensitif, sangat sulit diperoleh. *Kedua*, melakukan penelitian tentang perilaku memilih di Indonesia oleh sebagian kalangan dianggap tidak begitu bermanfaat, karena ada semacam anggapan yang berkembang di kalangan ilmuwan politik bahwa pemilihan umum di Indonesia pada masa Orde Baru tidak dilakukan dengan menggunakan asumsi demokrasi. *Ketiga*, penelitian survei haruslah dilakukan dengan menggunakan metode atau prosedur tertentu, dengan menguasai asumsi-asumsi statistik misalnya, sementara itu ada di antara kalangan ilmuwan politik yang tidak begitu senang dengan prosedur dan asumsi statistik, dan tidak jarang yang belum menguasainya dengan baik.¹

Di samping itu, sedikitnya minat para ilmuwan politik melakukan penelitian tentang perilaku memilih mungkin dipengaruhi oleh masih mudanya usia pendekat-

¹Afan Gaffar, "Menjelaskan Voting Behavior di Indonesia: Kasus Yogyakarta", makalah disampaikan pada Seminar Nasional IX AIPI, Surabaya, 6-8 Agustus 1992, hal. 1-3.

an perilaku di lingkungan ilmu politik. Di Amerika saja, studi tentang perilaku memilih dalam bidang ilmu politik baru muncul pada akhir dekade 30-an, yang ditandai dengan terbitnya buku Herbert Tingsten: *Political Behavior: Studies in Election Statistics*.²

Hal itu bukan berarti tidak ada studi perilaku memilih di Indonesia sama sekali. Salah satu -- yang oleh penulisnya dianggap sebagai satu-satunya -- studi mendalam tentang perilaku memilih di Indonesia pernah dilakukan oleh Afan Gaffar pada penggal terakhir dekade 80-an. Hal menarik dari studi Gaffar adalah temuannya tentang variabel-variabel penjelas perilaku memilih di Indonesia, khususnya di pedesaan Jawa, dan tingkat kontribusi masing-masing variabel dalam "mempengaruhi" perilaku memilih seseorang.³

Tulisan berikut merupakan laporan penelitian perilaku memilih pemuda perkotaan, dengan mewawancarai 280 pemuda⁴ di kota Surabaya. Tulisan ini diharapkan dapat melengkapi studi perilaku memilih di Indonesia, setidaknya yang pernah dilakukan oleh Afan Gaffar yang memfokuskan perhatian pada masyarakat pedesaan. Kalau Afan Gaffar menemukan beberapa variabel penjelas dalam memahami perilaku

memilih masyarakat pedesaan, tulisan berikut dimaksudkan sebagai upaya untuk menemukan variabel-variabel penjelas dalam memahami perilaku memilih masyarakat perkotaan, khususnya segmen masyarakat usia muda.

Mengapa hanya pemuda? Salah satu pertimbangan obyektif adalah besarnya jumlah pemilih muda, yang rata-rata di atas 50 persen di masing-masing propinsi di Indonesia. Untuk Pemilu 1992 misalnya, jumlah pemilih muda mencapai angka hampir 60%, yang pada pemilu sebelumnya hanya sekitar 30%. Bahkan, untuk daerah pemilihan tertentu, seperti DKI Jakarta, jumlah pemilih muda sampai menunjukkan angka 78%.⁵ Di Jawa Timur misalnya, pada tahun 1990 jumlah penduduknya di atas 30 juta, sementara yang terkategori muda -- berumur antara 15-30 tahun -- sekitar 14 juta.

Komposisi penduduk semacam ini semestinya harus dipahami oleh banyak pihak. Bagi pemerintah atau kontestan tertentu, memahami sikap politik dan faktor-faktor yang mempengaruhi kaum muda menentukan pilihan merupakan hal yang sangat berarti. Terutama bagi organisasi politik, dukungan dari kawula muda amat menentukan berhasil tidaknya dalam pemilu. Lebih-lebih di antara kawula muda itu terdapat pemilih pemula. Pilihan pertama biasanya diikuti dengan pilihan-pilihan berikutnya.

Secara teoretis, kaum muda diasumsikan mempunyai perilaku politik yang khas. Penelitian-penelitian *voting behavior* di

²David B. Truman, "The Impact on Political Science of the Revolution in Behavioral Science", dalam Heinz Eulau, *Behavioralism in Political Science*, New York: Atherton Press, 1969, hal. 2.

³Lihat Afan Gaffar, *Javanese Voters, A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.

⁴Yang dimaksud pemuda dalam tulisan ini berumur 17-30 tahun.

⁵Riswandha Imawan, *Membeda Politik Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1987, hal. 18-20.

Amerika Serikat misalnya, menunjukkan bahwa para pemuda lebih tertarik dengan persoalan-persoalan politik, dan dalam melakukan tindakan politik secara kualitatif berbeda dengan golongan sebelumnya karena lebih bersifat keilmuan dan idealis. Para pemuda -- menurut teori Eric Ericson -- mempunyai komitmen yang kuat terhadap kepentingan-kepentingan politik kaumnya; lebih mandiri dan bebas dalam menentukan pilihan politik; lebih jelas ideologi politiknya; selalu memihak rakyat banyak atau kepentingan umum; dan sebagainya.⁶

Namun, benarkah teori Eric Ericson itu, bahwa kaum muda lebih mandiri, lebih rasional dan lebih tertarik pada persoalan-persoalan politik? Bagaimana menjelaskan gejala apatisisme di kalangan pemuda Indonesia, termasuk bagaimana menjelaskan munculnya fenomena Golput (Golongan Putih) di kalangan pemuda?

Pilihan Politik Pemuda Perkotaan

Pada empat pemilu terakhir, perilaku memilih pemuda kota Surabaya menunjukkan bahwa Golkar selalu menjadi pilihan utama. Terutama pada Pemilu 1987, Golkar memperoleh dukungan hampir separuh (46,43%) responden, sementara 15% memilih PDI, 15% mendukung PPP dan 6,43% mengaku Golput.

Penampilan Golkar memang layak menjadi pilihan utama pemuda kota. Di tengah-tengah konflik intern yang tidak henti-henti

tinya pada dua parpol lainnya, Golkar mampu menunjukkan keutuhan "partainya" dan menetralkan ambisi pribadi para kandidatnya. Bisa jadi ini merupakan akibat "sistem jatah" dalam menentukan calon anggota dewan, sehingga relatif tidak memberi kemungkinan bagi pribadi-pribadi anggotanya untuk bersaing merebut posisi-posisi di lembaga legislatif secara terbuka. Mungkin juga karena kedewasaan dan kepercayaan para anggota terhadap "bapak-bapaknya" yang dianggap cukup dewasa, sehingga apa pun keputusannya harus diterima dan dipatuhi, tidak boleh berkonflik.

Namun, jika memperhatikan pekerjaan orang tua responden, besarnya kaum muda yang memilih Golkar di atas sebenarnya bukanlah hal yang mengejutkan. Hal ini disebabkan 50% lebih responden orang tuanya bekerja di lingkungan pemerintahan, baik sipil maupun ABRI. Sebesar 37,14% responden mengaku orang tuanya bekerja sebagai pegawai negeri sipil, sementara 16,43% mengaku orang tuanya ABRI. Padahal, kedua pekerjaan ini mempunyai hubungan emosional dengan Golkar. Antara Golkar, ABRI dan pegawai negeri merupakan tiga saudara kembar yang sulit dipisahkan. Dengan begitu, besarnya pilihan kaum muda pada Golkar mungkin akibat imbas dari posisi pekerjaan orang tua mereka yang secara langsung maupun tidak langsung di bawah "pengaruh" Golkar. Lihat Tabel 1.

Meskipun dalam empat kali pemilu suara Golkar selalu tertinggi, yang menjadi persoalan adalah apakah besarnya suara dari pemilu ke pemilu itu juga menunjukkan konsistensi pilihan pemuda? Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 46,43% pemuda yang memilih Golkar pada pemilu

⁶Lihat Gerald Pomper, *Voters' Choice: Varieties of American Electoral Behavior*, New York: Dodd, Mead Company, 1975, terutama Bab V tentang "The New Political Generations", hal. 90-116.

Tabel 1
PILIHAN PEMUDA KOTA DARI PEMILU KE PEMILU
(dalam Persen)

Pilihan/Pemilu	1977	1982	1987	1992
PPP	9,29	9,29	15	11
Golkar	20,71	29,29	46,43	35
PDI	5,71	8,57	15,71	8,57
Golput	10	7,86	6,43	15
Tidak Menjawab	53,29	45	16	30

1987, 68% di antaranya mengaku memilih Golkar lagi pada Pemilu 1992. Meskipun selisih angka itu tidak terlalu besar, namun sudah cukup menunjukkan adanya konsistensi pilihan. Namun, angka itu naik menjadi 72% pada responden PPP dan 78% pada responden PDI.

Data di atas setidaknya-tidaknya menguatkan asumsi teoretis yang selama ini dilansir oleh para penganut pendekatan psikologis. Bagi para penganut pendekatan psikologis, hubungan atau pengaruh antara identifikasi partai dengan perilaku memilih sudah menjadi aksioma. Setelah mengamati perilaku memilih di Inggris dan menemukan data bahwa sebagian besar pemilih Inggris memilih partai yang sama dari pemilu ke pemilu selama seperempat abad, Denver menyimpulkan bahwa teori perilaku memilih benar dalam satu hal: pilihan seseorang harus dipahami sebagai perasaan loyalitas (identifikasi partai) yang dibentuk oleh pengalaman atau sosialisasi sepanjang hidup.⁷

Hal yang sama juga ditemukan oleh Mc Allister (1990) dan Anthony Heath (1991) da-

⁷David Denver, *Election and Voting Behavior in Britain*, London: Philip Allan Published, 1989, hal. 27-28.

lam penelitiannya di Inggris, yang menemukan bahwa pengaruh variabel-variabel seperti kelas sosial, isu-isu perumahan, pendapatan dan semacamnya koefisien korelasi dan pengaruhnya jauh di bawah koefisien korelasi dan pengaruh variabel identifikasi partai. Untuk itu, ketika menulis laporan penelitiannya tentang perilaku memilih di Inggris, Mc Allister memberi judul bukunya: *The loyalties of voters: A Lifetime Learning Model*.⁸ Di Amerika Serikat, agaknya, juga tidak jauh berbeda. Sebagaimana yang pernah ditulis oleh Czudnowski: "This approach also particularly adequate for the analysis of voting in the United States, where 'party identification' has been found to be the single most important variable determining voting preferences."⁹

Pilihan Pemuda Kota: Lebih Rasional

Tingkat modernisasi masyarakat, terutama di perkotaan, agaknya menuntut rasionalitas dalam bersikap dan berperilaku, termasuk perilaku politiknya. Hal ini terbukti dengan pertimbangan pemuda kota dalam menentukan pilihannya, yang sebagian besar (23%) memilih OPP berdasarkan pertimbangan program-program yang disodorkan kontestan. Sementara itu, 17,14% memilih berdasarkan penampilan OPP, tokoh yang ditampilkan (10,71%), orang tua (8,57%), agama (5,71%), keseimbangan po-

⁸Richard Rose dan Ian Mc. Allister, *The Loyalties of Voters: A Life Time Learning Model*, London and Newbury Park, CA: Sage, 1990.

⁹Moshe M. Czudnowski, *Comparing Political Behavior*, Beverly Hills, London: Sage Publication, Inc., 1976, hal. 76.

litik (12,86%), dan sisanya (21,43%) masuk dalam kategori memilih berdasarkan pertimbangan terpaksa, kasihan dan asal pilih.

Data di atas setidaknya-tidaknya menunjukkan tiga gejala utama. Pertama, variabel-variabel sosiologis seperti orang tua dan agama ternyata kecil pengaruhnya terhadap pilihan pemilih. Kedua, variabel politik dan paksaan politik secara bersama-sama dengan variabel perasaan kasihan ternyata tidak kecil peranannya dalam mempengaruhi pilihan terhadap OPP. Terakhir, program-program kontestan menjadi pertimbangan utama responden dalam menentukan pilihan politik. Dalam khasanah teori-teori perilaku memilih, pertimbangan memilih berdasarkan program-program yang ditawarkan OPP seringkali disebut sebagai memilih berdasarkan isu-isu politik.

Jika data di atas dikaitkan dengan besarnya jumlah pemilih Golkar, dapat diasumsikan bahwa kebanyakan pemuda kota memilih Golkar disebabkan oleh program-program yang disodorkan Golkar dalam kampanye pemilu. Program-program pragmatis yang disodorkan Golkar tampaknya merupakan daya tarik bagi kaum muda. Kaum muda yang mempunyai pengalaman pendidikan relatif lebih baik tentu akan lebih rasional dalam menilai program-program yang ditawarkan kontestan Pemilu. Dan itu, sampai Pemilu 1992, baru dapat dilakukan dengan baik oleh Golkar. Sementara itu, kedua kontestan lainnya, terutama PPP, program-program yang ditawarkan masih terpengaruh dengan romantisme jaman ideologi.

Kerangka pemikiran di atas dikuatkan dengan data identitas responden, yang sebagian besar (69,29%), telah lulus atau sedang menempuh pendidikan perguruan ting-

gi. Dengan begitu, tentu mereka akan lebih rasional dan proporsional dalam menilai program-program yang ditawarkan kontestan. Apalagi, responden sendiri sebagian besar juga belum bekerja, yaitu sebesar 69,29%. Bagaimanapun, segmen masyarakat yang belum bekerja tentu akan memberikan penilaian lebih pada kontestan pemilu yang menawarkan program-program pragmatis, seperti program-program pembangunan yang di dalamnya termasuk program pemberian kesempatan kerja, dibanding kontestan yang hanya menawarkan program-program yang sifatnya ideologis.

Him Melweit dan koleganya menyebut pilihan yang berdasarkan pertimbangan rasional tersebut sebagai *consumer model of party choice*, bahwa perilaku memilih merupakan pengambilan keputusan yang bersifat *instant*, tergantung pada situasi sosial politik tertentu, tidak berbeda dengan pengambilan keputusan-keputusan yang lain. Mereka mencatat bahwa: "*same express hope that the voters, loosened from traditional partisan attachments, will be able to exercise more rational choice based on a thoughtful consideration of the issues.*"¹⁰

Bagi para pemilih yang memilih berdasarkan pertimbangan isu-isu politik, pilihan dalam pemilu bukanlah suatu komitmen sepanjang hidup, tetapi berubah-ubah sesuai isu-isu kontestan yang mereka sukai. Bagi mereka aktivitas memilih tidak ubahnya aktivitas bisnis lainnya. Sehingga, ketika akan menentukan pilihan pertanyaan

¹⁰ Arnold K. Sherman dan Alisa Kolker, *The Social Bases of Politics*, California: A Division of Wodsworth Inc., hal. 202.

utama yang dikemukakan adalah: Apa yang akan dilakukan pemerintah (dan negara) untuk saya setelah saya memilih nanti?¹¹

Penelitian-penelitian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa pengaruh variabel isu-isu politik terhadap perilaku memilih koefisien pengaruhnya selalu menunjukkan peningkatan. Hal itu dapat dilihat dari hasil penelitian Pomper tentang perilaku memilih di Amerika Serikat. Dengan membandingkan tiga kali hasil penelitiannya pada Pemilu 1956, 1964 dan 1972, Pomper mengajukan tiga kesimpulan. *Pertama*, hubungan antara variabel-variabel sosio-ekonomi dengan perilaku memilih semakin melemah dari pemilu ke pemilu, dan turun sampai tingkat yang paling rendah pada Pemilu 1972. Faktor-faktor demografis ketika dihubungkan dengan perilaku memilih juga mengalami hal yang sama. *Kedua*, posisi variabel isu-isu politik dalam mempengaruhi pilihan seseorang meningkat secara tajam, baik pengaruhnya secara langsung terhadap pilihan pemilih maupun secara tidak langsung melalui penilaian kandidat. *Ketiga*, terjadi penurunan pengaruh variabel identifikasi partai secara terus-menerus mulai dari Pemilu 1956, 1964 sampai puncaknya pada Pemilu 1972.

Kerangka berpikir di atas juga dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena kurang berperannya pengaruh variabel-variabel sosiologis dan agama dalam mempengaruhi pilihan kaum muda perkotaan. Pada masyarakat perkotaan yang sudah maju tingkat modernisasinya, pertimbangan-pertimbangan bersikap dan berperilaku banyak

dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan rasional. Sementara fungsi agama sebagai dasar pertimbangan bersikap dan berperilaku semakin memudar. Kalau saja data di atas dapat dipakai penguat alur pemikiran ini, agakanya benar asumsi teoretis yang dikemukakan oleh para teoretisi modernisasi konvensional, bahwa pada masyarakat yang sudah maju fungsi agama relatif berkurang.

Pada masyarakat semacam itu, fungsi dan peran agama mengalami banyak perubahan. Di dalam masyarakat tradisional fungsi dan peran agama sangat menonjol, termasuk fungsi organisasi dan tokoh-tokoh agama. Pada masyarakat semacam ini agama dan tokoh-tokoh agama bukan saja berperan dalam kehidupan agama semata, tetapi juga dalam kehidupan sosial politik. Konsekuensinya, dalam menentukan kebijakan dan memecahkan masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik, agama dan tokoh-tokoh agama mempunyai peranan yang sangat besar.

Namun, pada masyarakat modern -- yang di Indonesia prototipnya bisa diamati pada masyarakat perkotaan -- telah terjadi diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi. Peran agama dan tokoh-tokoh agama hanya terbatas pada masalah-masalah keagamaan semata. Untuk itu, dalam memecahkan masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik -- termasuk dalam menentukan pilihan politik dalam pemilu -- lebih menggunakan pertimbangan-pertimbangan politik dibanding pertimbangan agama.¹² Penelitian penulis tentang perilaku memilih santri misalnya,

¹¹Rod Haque, et. al, *Political Science: A Comparative Introduction*, New York: St. Martin's Press, 1992, hal. 206.

¹²Lihat Donald Eugene Smith, *Agama dan Modernisasi: Suatu Kajian Analitis*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal. 81.

menunjukkan bahwa para santri tidak menempatkan agama/tokoh agama sebagai pertimbangan utama dalam menentukan pilihan.¹³ Bahkan, di beberapa pondok pesantren yang kiainya merupakan pendukung setia Golkar, banyak santrinya justru memilih partai politik lain.¹⁴

Satu hal yang perlu dicermati adalah besarnya pilihan kaum muda yang memilih karena pertimbangan terpaksa, yang bersama-sama dengan pertimbangan kasihan dan asal pilih angkanya lebih 21%. Di Indonesia, paksaan dalam pemilu mempunyai banyak makna dan bentuk. Namun, umumnya paksaan itu dilakukan dalam tiga bentuk ancaman, yaitu ancaman administrasi, ancaman ekonomi dan ancaman ideologis. Dari tiga bentuk ancaman tersebut, yang paling menonjol adalah ancaman dalam bentuk administrasi, seperti sulitnya mendapat pelayanan dari birokrasi pemerintahan, baik di tingkat kelurahan maupun kecamatan. Bahkan, di wilayah pedesaan, untuk memperoleh surat tertentu, misalnya mengurus surat jalan atau kelakuan baik, pemohon harus minta tanda tangan terlebih dulu kepada komisar desa dan kecamatan organisasi politik masing-masing.¹⁵

Meskipun dalam penelitian ini tidak bisa mengungkap pihak-pihak mana yang mempunyai peranan besar dalam memaksa

pilihan pemuda, namun secara umum dan teoretis dapat diduga pihak-pihak yang mempunyai urunan pemaksa terhadap pilihan pemuda. Pada umumnya, paksaan yang terjadi dilakukan dalam bentuk halus dan kekerasan. Dalam bentuk halus (mobilisasi), pilihan yang dibuat didasarkan pada pengarahan yang diberikan oleh seorang tokoh dari lingkungan terdekatnya yang tidak mungkin bisa ditolak. Dalam pandangan Lipset, paksaan semacam ini dimasukkan dalam kategori *group pressures to vote*, yakni adanya kelompok-kelompok (baik organisasi kemasyarakatan atau kelompok-kelompok independen) yang memaksa untuk memilih (partai tertentu) dalam pemilu. Sementara itu, dalam bentuk kekerasan, paksaan itu bisa berupa intimidasi atau paksaan fisik dari pihak lain.

Afiliasi Politik Orang Tua

Memahami perilaku politik -- terutama perilaku memilih -- kaum muda tanpa menempatkan perbincangan tentang afiliasi politik orang tua mereka agaknya kurang mempunyai kedalaman analisis. Sebab, perilaku memilih anak tidak jarang yang meniru perilaku memilih orang tuanya.

Pentingnya pemahaman afiliasi politik orang tua dalam kaitannya dengan perilaku memilih kaum muda, sebab sosialisasi politik yang diberikan orang tua terhadap anaknya biasanya dipengaruhi oleh pilihan politik orang tuanya. Baik sosialisasi politik yang dilakukan secara terang-terangan -- melalui nasihat-nasihat -- maupun sosialisasi politik yang disampaikan secara tidak langsung seperti dalam bentuk perilaku, sikap dan kecenderungan

¹³ Lihat Muhammad Asfar, "Pergeseran Otoritas Kepemimpinan Politik Kiai", dalam *Prisma*, No. 5, 1995.

¹⁴ Lihat Muhammad Asfar, "Ulama dan Politik: Perspektif Masa Depan", dalam *Ulumul Qur'an*, No. 5, Vol. 6, 1996.

¹⁵ Muhammad Asfar, "Beberapa Pendekatan dalam Memahami Perilaku Pemilih", dalam *Jurnal Ilmu Politik*, No. 16, 1996.

emosional orang tua. Dalam proses referensi, sikap dan perilaku politik orang tua dijadikan acuan sikap dan perilaku anak. Dalam banyak penelitian, antara identifikasi partai orang tua dengan identifikasi partai anak menunjukkan korelasi yang signifikan.¹⁶

Connel misalnya, melakukan hampir 40 penelitian tentang hubungan antara sikap dan pendapat pasangan orang tua tentang persoalan-persoalan politik dengan sikap dan pendapat anak sejak tahun 1930 sampai 1968. Hasilnya, terdapat kesesuaian yang cukup mantap antara sikap politik pasangan orang tua dengan sikap politik anak. Kesesuaian yang sama juga ditemui antara pilihan partai orang tua dengan pilihan anak.¹⁷ Hal yang sama juga dapat diamati dari hasil penelitian Wetholm dan Niemi yang melihat adanya hubungan dan pengaruh antara preferensi partai politik dan ideologi orang tua dengan partai politik dan ideologi kaum muda.¹⁸

Adanya kesesuaian antara identifikasi partai orang tua dengan pilihan anak disebabkan, pertama, sikap dan perilaku anak seringkali meniru atau mencontoh orang tuanya; dan kedua, orang tua sering memberikan *reward* tertentu kepada anak apabila mereka berperilaku dan bersikap seperti orang tuanya.¹⁹

Bagaimanapun, si anak akan memperhatikan perilaku politik orang tuanya, terlepas apakah si anak nanti akan meniru berperilaku seperti orang tuanya atau tidak. Perhatian anak terhadap perilaku politik orang tuanya, dari responden kaum muda kota Surabaya yang diteliti, cukup besar. Hal ini terbukti dengan jawaban responden yang sebagian besar (75,71%) mengetahui secara persis apakah orang tua mereka terlibat dalam organisasi politik atau tidak. Sebagian besar responden juga mengetahui organisasi politik (identifikasi partai) orang tua mereka. Terdapat 50,57% mengakui orang tuanya lebih menyukai Golkar, 12,14% lebih menyukai PPP, 7,17% lebih menyukai PDI dan hanya 22,14% tidak mengetahui organisasi politik yang disukai orang tuanya.

Dukungan kawula muda bagi kontestan merupakan kebanggaan tersendiri. Sebab, pada kawula muda inilah seringkali ditemukan pemilih yang lebih mandiri. Pada Pemilu 1987 misalnya, dari 83,57% responden yang telah menentukan pilihan, 75,21% di antaranya pilihan mereka berdasarkan atas kehendak pribadi, keluarga (9,40%), tokoh informal (5,19%), tokoh formal (5,19%) dan 5,01% tidak memberi jawaban.

Meskipun begitu, ternyata terdapat kesejajaran antara pilihan kaum muda dengan pilihan orang tuanya. Dari 77,14% responden yang mengetahui pilihan orang tuanya, 57,4% di antaranya terdapat kesamaan pilihan dengan orang tua mereka; 23,14%

¹⁶Dean Jaros and Lawrence V. Grant, *Political Behavior: Choices and Perspective*, London: St. Martin's Press, 1974, hal. 132

¹⁷Bernard Heunnessy, *Pendapat Umum*, Jakarta: Erlangga, 1989, hal. 143.

¹⁸Lihat Anders Wetholm and Richard G. Niemi, "Political Institutions and Political Socializations: A Cross-National Study, dalam *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 1, Oktober 1992.

¹⁹John W. Soule dan Gilbert Abcarian, "Political Attitudes, Socialization, Communication, and

Therapeutics: Prospects and Perspectives", dalam Gilbert Abcarian dan John W. Soule, *Social Psychology and Political Behavior: Problem and Prospects*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill-Publishing Company, 1971, hal. 7.

terjadi perbedaan pilihan dan sisanya (19,14%) belum menentukan pilihan. Itu terjadi pada Pemilu 1987. Sementara pada Pemilu 1992, 55,55% pilihan mereka sama dengan pilihan orang tuanya, 19,44% terjadi perubahan pilihan. Sementara 25,02% lainnya belum menentukan pilihan. Lihat Tabel 2 berikut:

Tabel 2

HUBUNGAN ANTARA PILIHAN ORANG TUA
DENGAN PILIHAN ANAK
(dalam persen)

Arah Hubungan	Tahun Pilihan	
	1987	1992
Sama Pilihan	57,14	55,55
Berbeda Pilihan	23,14	19,44
Tidak Menjawab	19,44	25,01

Adanya kesejajaran atau kesamaan pilihan itu merupakan sesuatu yang wajar. Sebab pada lembaga keluarga itulah seseorang pertama kali mempunyai akses pembentukan identitas diri, mempelajari nilai-nilai lingkungan dan peran sosial mereka, termasuk peran politiknya. Pada proses yang paling dini, pembentukan sikap -- termasuk pembentukan sikap politik anak -- pertama kali dilakukan di lingkungan keluarga. Apter menyebut fase ini sebagai fase belajar keluarga. Pada fase ini anak-anak pertama kali mulai belajar dari orangtuanya tentang perasaan orangtua mereka terhadap pemimpin-pemimpin politik; perasaan orang tua mereka terhadap isu-isu politik, dan sebagainya.²⁰ Betapapun sosialisasi politik di keluarga ini (terutama pada anak-anak kecil) sebenarnya tidak menyangkut

secara langsung dengan persoalan-persoalan politik, namun mempunyai relevansi yang sangat besar pada politik.²¹

Keluarga-keluarga di Indonesia yang lebih bersifat *extended family* dan kuatnya kedekatan hubungan antara anak dan orang tua memang lebih memungkinkan bagi anak untuk mengidentifikasikan sikap, penampilan, dan perilaku mereka sesuai dengan perilaku orang tuanya. Apalagi, sesuai dengan adat ketimuran dan kebiasaan yang sering berlaku bagi keluarga-keluarga di Indonesia, seorang anak biasanya tunduk dan patuh kepada orang tuanya. Seorang anak akan kesulitan untuk mengekspresikan sikap dan perilaku yang berbeda dengan orang tuanya. Di Amerika Serikat saja, yang nilai-nilai kekeluargaannya relatif longgar, afiliasi atau identifikasi politik orang tua mempunyai pengaruh yang menentukan terhadap pilihan anak.²²

Kecenderungan kesejajaran pilihan itu juga bisa diamati dari korelasi antara pekerjaan orang tua dengan pilihan anak. Dari 29,28% putra pegawai negeri sipil yang sudah menentukan pilihan, 70,73% di antaranya memilih Golkar, 12,19% memilih PPP, 12,19% memilih PDI dan 4,87% mengaku Golput. Putra ABRI juga menampilkan kecenderungan yang sama. Dari 10,71% yang sudah menentukan pilihan, 80% di

²¹David Easton and Jack Dennis, *Children in Political System: Origins of Political Legitimacy*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1969, hal. 77-79.

²²Gerald Pomper, *Voter's Choice: Varieties of American Electoral Behavior*, New York: Dodd, Mead Company, 1975, terutama Bab V tentang "The New Political Generations", hal. 195-209.

²⁰David Apter, *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES, 1985, hal. 262-267.

antaranya memilih Golkar dan 20% memilih PPP.

Hal itu terjadi pada Pemilu 1987. Sedangkan pada Pemilu 1992, 93,33% putra ABRI memilih Golkar dan hanya 6,66% yang memilih PPP. Sementara itu, 22,85% putra pegawai negeri sipil yang sudah menentukan pilihan pada Pemilu 1992, 56,25% memilih Golkar, 9,37% memilih PPP, 6,25% memilih PDI dan sisanya (25%) mengaku Golput.

Adanya kesejajaran pilihan antara anak pegawai negeri sipil dan ABRI dalam memilih Golkar sebenarnya bisa dipahami. Sebab, secara historis, Golkar lahir dan dibesarkan oleh ABRI dan pegawai negeri yang tergabung dalam Korpri. Namun, garis kesejajaran pilihan ke Golkar itu tampaknya lebih jelas ditemukan pada anak ABRI dibanding pada anak pegawai negeri sipil. Bisa jadi hal ini dipengaruhi oleh ABRI yang lebih disiplin dalam mensosialisasikan nilai-nilai sosial kemasyarakatan dan kenegaraan terhadap anak-anaknya, dibanding pegawai negeri yang memang diasumsikan relatif longgar sikap disiplinnya.

Dalam kerangka pemikiran Pomper, kesejajaran pilihan orang tua dengan pilihan anak di atas dapat dijelaskan dengan hubungan antara variabel predisposisi sosial ekonomi keluarga pemilih dengan pilihan seseorang. Menurut ia, predisposisi sosial ekonomi keluarga pemilih, apakah preferensi politik ayah atau preferensi politik ibu, akan berpengaruh pada preferensi politik anak. Predisposisi sosial ekonomi ini bisa berupa agama, kelas sosial, karakteristik geografis, pekerjaan dan sebagainya.

Golput

Temuan menarik yang perlu mendapat penjelasan lebih mendalam adalah besarnya angka Golput pada Pemilu 1992, terutama angka Golput pemilih pemula yang mencapai 20%. Jumlah ini sedikit lebih tinggi dibanding angka Golput pada kaum muda pada umumnya, yang hanya 15%. Bahkan, khusus untuk putra ABRI angka Golput pada Pemilu 1992 mencapai 25%. Angka-angka Golput di atas jauh lebih besar dari angka rata-rata ketidakhadiran pemilih selama pemilu Orde Baru, yang tidak sampai mencapai angka dua digit.

Namun, jika dibandingkan dengan negara-negara lain, jumlah kehadiran pemilih dalam pemilu di Indonesia yang rata-rata di atas 90%, merupakan angka yang sangat tinggi. Angka ini hanya disamai oleh negara-negara komunis dan negara-negara yang menerapkan hukum *wajib coblos*, seperti Uni Soviet (sebelum runtuh), Albania, Bulgaria, Polandia, Romania, Czechoslovakia, Guinea, Australia dan sebagainya. Di negara-negara ini, jumlah kehadiran pemilih bahkan mencapai 100 atau mendekati 100%. Sementara di negara-negara Dunia Ketiga, rata-rata kehadiran pemilih sangat rendah. Bahkan di negara Kuwait, Amerika Selatan, Malawi dan Bahrain, angka kehadiran pemilih di bawah 20%.²³

Pertanyaannya, apakah ketidakhadiran atau besarnya jumlah Golput bersejajaran dengan tingkat demokrasi suatu negara? Tampaknya juga tidak. Di Amerika Serikat misalnya, negara yang selama ini dianggap

²³Arnold K. Sherman dan Aliza Kolker, *The Social Bases of Politics*, California: A Division of Wodsworth Inc., hal. 187-191.

sebagai kampiun demokrasi, ternyata jumlah kehadiran pemilih dalam pemilu tergolong rendah, rata-rata sekitar 50%. Di beberapa negara Eropa Barat, yang selama ini dianggap tingkat demokrasinya relatif baik seperti Italia, Portugal, Belgia, Austria, Jerman Barat (sebelum bersatu), dan sebagainya, rata-rata jumlah kehadiran pemilih mencapai angka 90%.²⁴

Salah satu penjelasan yang diajukan oleh ilmuwan politik adalah dengan melihat sistem perwakilan yang diterapkan masing-masing negara. Setelah melakukan penelitian di beberapa negara, Tingsten menyimpulkan bahwa di negara-negara yang menerapkan sistem perwakilan berimbang, seperti di beberapa negara Eropa Barat, rata-rata jumlah pemilih yang hadir angkanya relatif cukup tinggi. Sementara di negara-negara yang menerapkan sistem distrik (*single-member constituency*) jumlah kehadiran pemilih relatif rendah.²⁵

Mengapa beberapa orang ikut memilih, sementara yang lain tidak? Lipset, setelah melakukan penelitian di beberapa negara, membagi faktor-faktor yang mempengaruhi kehadiran atau ketidakhadiran pemilih ke dalam empat kategori. *Pertama*, berkaitan dengan kebijaksanaan pemerintah. Kelompok yang mempunyai kepentingan secara langsung dengan kebijaksanaan pemerintah, seperti pegawai negeri, para pensiunan, petani dan sebagainya, menunjukkan ting-

kat kehadiran yang lebih tinggi dibanding kelompok yang tidak mempunyai kepentingan secara langsung dengan kebijakan pemerintah, seperti kaum buruh, buruh tani dan sebagainya. *Kedua*, akses terhadap informasi. Seseorang yang mempunyai akses informasi yang lebih lengkap akan cenderung tinggi tingkat kehadirannya. Akses informasi ini biasanya berkaitan dengan tingkat pendidikan, di samping keterlibatannya dalam organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan. *Ketiga*, berkaitan dengan adanya tekanan untuk memilih atau tidak memilih dari kelompok tertentu. Jika tekanan kelompok tertentu untuk tidak memilih begitu kuat dan calon pemilih terpengaruh, maka hal ini akan disikapi dengan tidak hadir dalam pemilu. *Keempat*, berkaitan dengan adanya tekanan menyilang (*cross pressures*). Ketika seseorang ditekan untuk memilih partai yang berbeda, mereka mungkin menyelesaikan konflik ini dengan menarik diri sama sekali dari pemilihan.²⁶

Kalau kategori-kategori Lipset digunakan untuk menjelaskan data Golput di atas, itu berarti besarnya angka Golput pada kalangan muda perkotaan disebabkan oleh tidak adanya keterkaitan kebijaksanaan pemerintah dengan segmen kelompoknya; adanya kelompok-kelompok "radikal" yang memobilisasi agar tidak memilih sebagai aksi protes terhadap sistem politik yang ada; dan akibat kebingungannya untuk menentukan pilihan.

Namun, jika mengamati karakteristik pendukung Golput yang berasal dari segmen

²⁴Frances Fox Piven and Richard Cloward, *Why Americans Don't Vote*, New York: Pantheon, 1988, hal. 5.

²⁵Lester W. Milbrath dan M.L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, Chicago: Rand McNally College Publishing, 1977, hal. 132-138.

²⁶Uraian lebih lanjut lihat Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York: Doubleday Anchor Books, 1981, terutama Part IV, Chapter IV.

masyarakat muda di atas, tampaknya kategori-kategori Lipset itu tidak dapat menjelaskan fenomena Golput di Indonesia secara memuaskan. Untuk itu, agaknya diperlukan variabel-variabel tambahan yang dapat menjelaskan fenomena Golput di atas, yakni yang lebih bersifat psikologis. Penjelasan psikologis lebih melihat Golput disebabkan oleh faktor-faktor kepribadian, seperti apatis (tiadanya minat pada persoalan-persoalan politik), anomie (perasaan tidak berguna), dan alienasi (perasaan keterasingan). Pendek kata, variabel psikologi melihat Golput disebabkan oleh kepribadian yang tidak toleran, otoriter, tak acuh, perasaan tidak aman, kurang mempunyai tanggung jawab secara pribadi, dan sebagainya.²⁷

Namun, bagi Susan Welch, ketidakhadiran seseorang dalam pemilu berkaitan dengan kepuasan atau ketidakpuasan pemilihan. Kalau seseorang memperoleh kepuasan dengan tidak menghadiri pemilu tentu ia akan tidak hadir ke bilik suara, begitu pula sebaliknya. Di samping itu, ketidakhadiran juga berkaitan dengan kalkulasi untung rugi. Kalau seseorang merasa lebih beruntung secara finansial dengan tidak hadir dalam

pemilu, tentu ia akan lebih suka melakukan pekerjaan lain yang lebih menguntungkan.²⁸

Penutup

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa ada kesejajaran antara pilihan politik kaum muda dengan pilihan politik orang tuanya, termasuk kesejajaran antara pekerjaan orang tua sebagai pegawai negeri (sipil) dan ABRI dengan pilihan politik anak mencoblos Golkar, meskipun kesejajaran tersebut lebih tampak pada anak ABRI dibanding anak pegawai negeri sipil.

Hanya saja, untuk menggeneralisasi proposisi-proposisi atau temuan di atas agaknya perlu hati-hati. Di samping penelitian ini hanya dilakukan di satu kota (Surabaya), kondisi masing-masing kota (seperti urbanisasi, tingkat pertumbuhan ekonomi, jumlah perguruan tinggi, dan semacamnya) tampaknya juga perlu diperhitungkan dalam memahami perilaku politik pemuda kota, yang di Indonesia kondisinya relatif beragam.

²⁷Uraian lebih lengkap lihat Muhammad Asfar, "Non-Voting: Beberapa Variabel Penjelās", dalam *Studia Politica*, No. 1, 1996.

²⁸Lihat Susan Welch, et. al., *American Government*, Sam Paul: West Publishing Company, 1990, hal. 188-236.

Kampanye dan Profil Pemilu 1997

F.S. Swantoro

Pendahuluan

SALAH satu tahapan penting dalam proses pelaksanaan pemilihan umum adalah kampanye pemilu. Dibanding dengan pemilu selama ini, Pemilu 1997 akan mengalami perubahan, terutama yang menyangkut pelaksanaan kampanye pemilu.¹ Melalui kampa-

nye itulah diharapkan para pemilih lebih mengenal organisasi politik peserta pemilu, calon anggota legislatif dan program yang akan ditawarkan oleh Organisasi Politik Peserta Pemilu (OPP). Dalam suatu kampanye, para calon pemilih senantiasa bisa saling berkomunikasi dengan elite partai melalui forum yang telah disediakan. Dengan demikian, kampanye merupakan saat dimana organisasi politik peserta pemilu lewat juru kampanye menyampaikan program partai dalam proses komunikasi politik, dan hal itu merupakan bagian integral dari pendidikan politik rakyat. Ini berarti setiap OPP akan melontarkan janji-janji kepada rakyat.

Dari rangkaian tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap OPP seperti digambarkan di atas, tampak jelas bahwa OPP harus terus-menerus membina hubungan dengan warga masyarakat. Hubungan tadi

¹Berdasarkan PP No. 74/1996 atas perubahan PP No. 35/1985 tentang Pelaksanaan UU Pemilu dan Keppres No. 99/1996 tentang penyelenggaraan Kampanye Pemilu ada hal-hal baru, terutama yang mengatur tiga hal utama, yakni: (1) bentuk kampanye; (2) waktu kampanye; dan (3) pembagian wilayah kampanye. Menurut peraturan tersebut telah ditetapkan bahwa tidak diperbolehkan pawai dalam kampanye, waktu kampanye ditetapkan 27 hari yang sebelumnya 25 hari, wilayah kampanye dibagi menjadi enam wilayah, meliputi Sumatera, Jawa, Bali-NTB-NTT dan Timtim, Kalimantan, Sulawesi, Irian-Maluku dan masing-masing OPP (Golkar, PPP dan PDI) dapat menyelenggarakan kampanye pemilu sebanyak-banyaknya pada dua wilayah dalam kampanye yang berbeda. Ketentuan tadi dalam peraturan sebelumnya tidak ada. Tetapi persoalannya apakah ketentuan ini dapat membendung luapan emosi peserta pemilu dari setiap kontestan yang merindukan romantisme politik? Kiranya agak diragukan keefektifannya mengingat pelanggaran terbesar di dalam pelaksanaan pemilu selama ini, menurut Alexander Irwan (1997)

justru dilakukan aparat keamanan sebagai penyelenggara pemilu. Selain itu, wasit sebagai penyelenggara pemilu ikut bermain dan cenderung menguntungkan Golkar. Praktek seperti itu hendaknya dihilangkan agar Pemilu 1997 semakin Luber dan Jurdil (F.S. Swantoro, *Kedaulatan Rakyat*, 2 Januari 1997).

selain untuk membuka saluran informasi, juga berguna sekali untuk memelihara dukungan anggota masyarakat. Karena itu dalam alam demokrasi, legitimasi politik datangnya bukan dari atas, melainkan dari bawah (dari rakyat).²

Dengan demikian, kampanye mempunyai dampak yang besar terhadap hasil pemilu. Selanjutnya kampanye dapat dijadikan sarana persuasi politik (*political persuasion*) untuk mempengaruhi tingkah laku dari para pemilih (*voting behaviour*) dalam suatu pemilihan umum. Dalam konteks negara kita, kampanye dan pemilihan umum ini merupakan satu paket yang populer dikenal sebagai *Pesta Demokrasi*.³

Dari gambaran singkat di atas, dapat dikatakan bahwa Pemilu selain merupakan amanat Konstitusi 1945, sekaligus merupakan wujud nyata dari sistem demokrasi dan

bagian integral dari pembangunan politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pemilu menjadi sedemikian penting bahkan menjadi pertaruhan amat menentukan dalam kehidupan politik. Karena melalui sebuah pemilu akan memberikan legitimasi yang sah bagi setiap pemerintahan dalam suatu negara, tak terkecuali negara kita. Berkaitan dengan itu, tulisan ini ingin mengamati kecenderungan kampanye pemilu dan Profil Pemilu 1997 yang dinilai penting dan strategis.

Landasan Teoritis

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elite politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan menurut Undang-Undang, dapat memilih wakil-wakil mereka di parlemen, termasuk para pimpinan pemerintahan. Kepastian bahwa hasil pemilihan itu mencerminkan kehendak rakyat diberikan oleh seperangkat jaminan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum.⁴ Aspek penting dari sistem pemilihan ini adalah hak politik universal yang dimiliki oleh rakyat dan partisipasi politik rakyat.⁵

Selain itu, pelaksanaan pemilu perlu ditopang pula oleh organisasi politik yang

²Lihat Imawan, *Dinamika Pemilih dalam Pemilu 1992*, dalam seminar CSIS, Jakarta, Juli 1992, hal. 5.

³Istilah Pesta Demokrasi pertama kali disampaikan Presiden Soeharto, bulan Februari 1981. Sebagai konsep politik selanjutnya selalu didengungkan oleh aparat birokrasi, baik sipil maupun ABRI. Esensi dari sebutan Pesta Demokrasi, tak lain ingin menggambarkan bahwa tidak ada lagi perbedaan yang mengancam kesatuan dan persatuan bangsa. Sehingga pemilu tidak lagi dipandang sebagai ajang pertarungan atau konflik, dan adu program antar OPP, melainkan lebih merupakan pesta politik di bawah kontrol pemerintah yang hegemonek. Ungkapan itu juga dirasakan sangat ampuh untuk memobilisir massa agar mengikuti pemilu sesuai arahan pemerintah. Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika tingkat partisipasi politik rakyat setiap kali pemilu semasa Orde Baru (1971-1992) selalu di atas 90% (lihat F.S. Swantoro, *Dinamika Politik dalam Pemilu-pemilu Era Orde Baru, 1971-1992*, thesis, program Pasca Sarjana UGM, hal. 121-125).

⁴Lihat R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1992), hal. 41-45.

⁵Lihat Gabriel A. Almond, *Comparative Politics Today: A World View* (Boston: Little Brown and Co., 1974), hal. 58-59.

otonom dan sistem kepartaian yang kompetitif. Melalui proses seperti itu, dimungkinkan diadakan perubahan politik, termasuk elite politik secara konstitusional. Dalam hal ini, harus terbuka peluang perubahan susunan kekuasaan sekaligus perubahan elite politik. Pemilu memang dibuat untuk memungkinkan kedua hal itu berlangsung. Meski perubahan seperti itu tidak selalu bisa terwujud, namun peluang ke arah perubahan harus dijamin ada. Jika berbagai peluang ditutup melalui serangkaian mekanisme pengendalian politik, seperti *security approach* maka pemilu hanyalah merupakan sarana pembenaran *status quo*.⁶ Rasionalitas yang mendasari pelaksanaan pemilihan di sini adalah prinsip Kedaulatan Rakyat.

Kiranya perlu ditekankan, karena ada asumsi bahwa pemilu selama ini masih berfungsi sebagai sarana legitimasi kekuasaan daripada sarana reformasi politik dan belum mencerminkan hak politik rakyat. Hasil penelitian LP3ES misalnya, menunjukkan bahwa mayoritas anggota masyarakat kita tidak tahu bahwa pemilu itu adalah hak, dan bukan kewajiban.⁷

Bagi masyarakat yang mempunyai kepedulian terhadap demokrasi dalam penyelenggaraan negara, pemilu merupakan sesuatu yang dipersyaratkan.⁸ Sudah menjadi kesepakatan di kalangan ilmuwan politik seperti Almond (1974), Liddle (1992), Lijphart (1984), Dahl (1989), Huntington (1993) dan sebagainya, bahwa untuk meli-

hat ada tidaknya demokrasi dalam penyelenggaraan negara dibutuhkan adanya pemilu yang bebas, teratur dan tanpa paksaan.

Sementara ilmuwan lain, Dennis Kavanagh⁹ dalam teorinya mengungkapkan bahwa ada lima pendekatan untuk menganalisis tingkah laku massa pemilih dalam suatu pemilihan umum. Kelima pendekatan itu meliputi: (1) pendekatan struktural; (2) pendekatan sosiologis; (3) pendekatan ekologis; (4) pendekatan psikologi sosial; dan (5) pilihan rasional.

Dalam *pendekatan struktural*, kita dapat melihat kegiatan memilih sebagai produk dalam konteks struktur yang lebih jelas, seperti struktur sosial, sistem kepartaian, pemilihan umum, dan program yang ditonjolkan oleh setiap partai peserta pemilu. Dapat diprediksi bahwa tingkah laku politik seseorang seperti menentukan pilihan politiknya, dipengaruhi oleh pengelompokan sosial seperti kelas sosial, agama, desa, kota dan bahasa.

Selanjutnya, *pendekatan sosiologis* mirip *pendekatan struktural*, di mana ia menempatkan kegiatan memilih dalam konteks sosial. Keduanya menekankan bahwa tingkah laku politik seseorang akan sangat dipengaruhi oleh identifikasi mereka terhadap satu kelompok, berikut norma-norma yang dianut oleh kelompok tersebut. Hanya bedanya, jika dalam *pendekatan sosiologis* mobilitas seseorang untuk keluar dari satu kelompok dan bergabung dengan kelompok lain masih dimungkinkan, se-

⁶Lihat F.S. Swantoro, *Kedaulatan Rakyat*, 20 November 1996.

⁷Lihat *Kompas*, 10 Agustus 1996.

⁸Lihat Afan Gaffar, *Kedaulatan Rakyat*, 21 Juli 1995.

⁹Lihat Kavanagh, *Political Science and Political Behavior* (London: George Allen and Unwin, 1983), hal. 83-88.

mentara dalam *pendekatan struktural* tidak dimungkinkan. Dalam pendekatan ini, sering dibuat semacam peta tentang masyarakat dan selanjutnya menerapkan peta tersebut sebagai basis dukungan terhadap partai politik peserta pemilu.

Pendekatan ekologis hanya relevan kalau dalam suatu daerah pemilihan terdapat perbedaan karakteristik pemilih berdasarkan unit teritorial. Misalnya seperti daerah pesisir dan pegunungan, daerah kecamatan dan kabupaten dan sebagainya. Pendekatan ini dianggap penting karena dapat digunakan untuk mengetahui perbedaan data hasil pemilu di tingkat kelurahan, kecamatan dan kabupaten.

Sedangkan *pendekatan psikologi sosial* dipercaya bahwa tingkah laku dan keputusan politik seseorang, akan dipengaruhi oleh interaksi antara faktor internal seperti sistem kepercayaan dan faktor eksternal seperti pengalaman politik. Dalam pendekatan ini juga dipercaya bahwa tingkah laku individu dan kepercayaan individu akan membentuk dan menentukan norma kelompok. Bukan sebaliknya, norma kelompok membentuk tingkah laku individu.

Terakhir *pendekatan pilihan rasional* merupakan kelanjutan dari *pendekatan psikologi sosial*, yang ingin melihat kegiatan memilih sebagai produk perhitungan untung-rugi. Tetapi yang menjadi pertimbangan di sini bukan hanya ongkos memilih dan kemungkinan suaranya dapat mempengaruhi hasil yang diharapkan, melainkan juga perbedaan dari alternatif berupa pilihan yang ada. Pertimbangan tadi digunakan oleh para pemilih atau kandidat yang hendak mencalonkan diri, untuk dapat dipilih sebagai wakil rakyat atau pejabat peme-

rintah. Pertimbangan untung-rugi tersebut dapat digunakan pula untuk membuat keputusan tentang organisasi politik yang akan dipilih, membuat keputusan apakah mau ikut memilih atau tidak (alias menjadi Golput). Namun seperti banyak ditemukan dalam berbagai penelitian, tindakan politik lebih banyak diwarnai oleh *gejolak emosional* daripada penggunaan rasio.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa melalui pendekatan di atas, akan lebih mudah menganalisis kampanye dan profil Pemilu 1997. Tetapi untuk memahami problematik yang berkaitan dengan Pemilu 1997, kita tak bisa mengabaikan hasil pemilihan yang berlangsung sejak tahun 1971. Mengapa? Karena selain merupakan pemilu pertama yang dilaksanakan semasa Orde Baru, pemilihan ini juga memberikan gambaran tentang basis dukungan masyarakat terhadap organisasi politik yang ada pada waktu itu. Dengan demikian, Pemilu 1971 meminjam terminologinya Riswandha Iman (1992) memberikan konfigurasi awal dari papan catur politik Indonesia Era Orde Baru.

Kampanye Pemilu

Terkait dengan persoalan di atas, pertanyaannya apakah kampanye Pemilu 1997 dapat dijadikan tolok ukur etika dan moral Demokrasi Pancasila? Apakah masing-masing kontestan (Golkar, PPP dan PDI) telah siap dengan program kampanye yang diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat? Apalagi kalau dilihat jenis dan struktur masyarakat kita yang majemuk. Ada petani gurem, buruh tani, buruh bangunan, karyawan, nelayan, pedagang

kecil dan sebagainya. Di luar itu, ada kalangan birokrat, elite politik, bankir, usahawan, konglomerat, kelompok eksekutif, pelajar, mahasiswa, dan sebagainya.

Untuk itu pertanyaan yang masih tersisa adalah kepada siapa program kampanye tersebut ditawarkan? Karena jika ditujukan bagi masyarakat miskin dan terbelakang, sangat boleh jadi malah tidak masuk di benaknya (pikirannya). Betapapun menariknya sebuah program, mereka akan lebih senang melihat artis-artis bernyanyi di atas panggung atau bintang film dan bintang sinetron lainnya, daripada program yang ditawarkan partai politik. Oleh sebab itu, persoalan lain yang perlu dipikirkan oleh Golkar, PPP dan PDI sehubungan dengan pertanyaan di atas adalah bagaimana setiap kontestan mampu membangkitkan kesadaran politik rakyat untuk ikut memelihara ketertiban dan kelancaran kampanye? Mengingat kampanye bagi masyarakat kita merupakan salah satu puncak keseluruhan kegiatan pemilu, maka tidak masuk akal jika dalam puncak pesta demokrasi itu mereka justru dibelenggu hak politiknya.

Masalah lain yang juga relevan dengan semua itu adalah bagaimana membangkitkan keberanian rakyat untuk menyalurkan aspirasi politiknya sesuai hati nuraninya? Seluruh pertanyaan ini perlu diajukan, mengingat masyarakat kita pada hakikatnya adalah *massa mengambang*,¹⁰ yang baru diikutsertakan dalam proses politik bila diselenggarakan pemilu.

Di luar pemilu, hampir tak ada akses masyarakat terhadap kehidupan politik. Hal itu terjadi, akibat dominasi birokrasi dan ekspansi negara sangat dominan, sehingga berpotensi untuk mematikan kreativitas rakyat dan mengakibatkan lumpuhnya partai politik. Karena peran mereka telah diambil alih negara melalui depolitisasi dan restrukturisasi politik sejak dekade 1970-an. Dengan perkataan lain, meminjam istilahnya Buya Ismail (1996) partai politik kita sampai sekarang masih *dipinggirkan*.

Untuk menyongsong sukses kampanye 1997, sekurang-kurangnya ada tiga hal yang perlu diperhatikan oleh Golkar, PPP dan PDI. Pertama, segi kualitas isi pesan kampanye, antara lain meliputi tema dan materi kampanye. Makna isi pesan ini sangat ditentukan oleh khalayak, bukan oleh juru kampanye. Maksudnya, isi pesan yang baik harus diciptakan sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat dimana mereka berada. Tinggi rendahnya kualitas isi pesan ini akan ditentukan oleh tingkat kegunaannya, nilainya, faktualitasnya, kehandalannya, ketepatan dan kebenarannya. Sehingga semakin tinggi tingkat masing-masing ciri tersebut, akan semakin tinggi kualitas informasinya.¹¹

1950-an dan 1960-an. Tetapi dalam perkembangannya, dinilai merugikan partai politik dan menguntungkan Golkar. Keterikatan parpol dengan basis massa di desa-desa mulai dipotong, karena struktur kepengurusan partai hanya boleh sampai tingkat Kabupaten. Sedangkan Golkar dengan konsep ini diuntungkan melalui aparat Kelurahan dan Kecamatan. Oleh karena itu, berbagai usulan dari parpol untuk menghapuskan asas massa mengambang ditolak Golkar, sampai sekarang.

¹¹Lihat *Suara Pembaruan*, 4 April 1996; lihat juga F.S. Swantoro, *Kedaulatan Rakyat*, 31 Oktober 1996.

¹⁰Konsep massa mengambang (*floating mass*) semula dimaksudkan untuk mengamankan rakyat dari sekat-sekat politik dan tidak terlibat dalam konflik ideologi antar aliran politik seperti dekade

Kedua, tingkat kredibilitas juru kampanye. Kredibilitas ini ditentukan oleh pandangan masyarakat terhadap para jurkam dari masing-masing OPP sebagai komunikator. Kredibilitas ini akan sangat ditentukan oleh keahlian para jurkam menguasai pesan, sekaligus kemampuan menyampaikan pesan kepada massa pemilih.

Ketiga, materi kampanye setiap OPP harus bersifat rasional, edukatif dan konstruktif. Selain itu bagaimana setiap OPP mampu menyusun tema dan materi kampanye yang dapat meningkatkan kualitas pemilu yang akan datang. Untuk itu, para jurkam akan menjadi ujung-tombak proses pembudayaan nilai-nilai baru tersebut. Dengan demikian, kampanye merupakan akumulasi dari ketiga faktor di atas, yang perlu dipersiapkan oleh ketiga OPP sebaik-baiknya dalam pemilu 1997.

Oleh karena itu, kampanye yang didasarkannya adalah program seperti yang telah disepakati oleh Golkar, PPP dan PDI, harus bisa diwujudkan dalam Pemilu 1997. Terutama bagaimana pencegahan terhadap massa pemilih berbuat brutal seperti peristiwa lapangan Banteng dalam Pemilu 1982. Dengan istilah lain, bagaimana etika dan moral Demokrasi Pancasila (yang telah dijadikan asas tunggal) dapat ditegakkan sebagai aturan main yang baku, tanpa diragukan oleh siapapun termasuk OPP dan massa pemilih.¹²

¹²Sudah menjadi konsekuensi logis, semenjak Pancasila dijadikan asas tunggal bagi setiap Orsospol dan Ormas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara-bangsa. Kalau tidak, sangat dikhawatirkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pemilu hanya dipandang masyarakat sebagai *true lies* dan diragukan kejurdilannya (lihat F.S. Swantoro, *Kedaulatan Rakyat*, 20 November 1996).

Dengan demikian, korban nyawa dan emosi massa yang berlebihan, perlu dicegah dan dihindari; jangan sampai menimbulkan korban jiwa dan kekerasan politik seperti peristiwa tanggal 27 Juli 1996, di Jakarta, 10 Oktober 1996 di Situbondo dan 26 Desember di Tasikmalaya, muncul dan terulang kembali. Itulah yang perlu diperhatikan oleh penyelenggara pemilu termasuk OPP, agar "pemilu tidak menimbulkan luka-luka mendalam yang bisa merusak persatuan dan kesatuan bangsa."

Tema dan Isu Kampanye¹³

Selama pemilu-pemilu Orde Baru tahun 1971-1992 telah terjadi perkembangan yang menarik, terutama berkaitan dengan kampanye pemilu. Seluruh upaya kehidupan dan kegiatan politik diarahkan pada pembangunan yang harus berjalan di dalam konfigurasi Pancasila dan UUD 1945. Selain itu, setiap kali kampanye berlangsung terasa lahirnya kebangkitan rakyat untuk menyuarakan aspirasi politiknya. Di seluruh pelosok tanah air, dengan penuh antusias, rakyat terjun ke arena kampanye dengan pawai yang diiringi yel-yel dan slogan politik dari masing-masing OPP di dalam gelanggang pemilu. Wajah-wajah mereka memancarkan kesadaran berpolitik, sekaligus berjuang demi tegaknya demokrasi, pelaksanaan HAM, memberantas korupsi-kolusi dan penyelewengan lain, serta memberantas berbagai bentuk kemiskinan, kebodohan, pengangguran dan keterbelakangan.

¹³Analisis pada bagian ini merupakan penyempurnaan artikel saya, "Isu-isu Kampanye Pemilu 1997", *Suara Karya*, 26 November 1996.

Secercah gambaran kampanye di atas dapat dijadikan ukuran cukup akurat, bahwa kebangkitan rakyat yang bergairah menuntut hak-hak politik mereka telah lahir. Kelahirannya membuat suasana kampanye menjadi gegap-gempita dalam antusiasme yang tinggi, membentuk suatu dinamisme massa. Tetapi suasana seperti itu untuk kampanye 1997, rupanya tidak diinginkan, karena berdasarkan Keppres No. 99/1996 tentang Penyelenggaraan Kampanye Pemilu, bentuk dan model kampanye telah diubah dan lebih dititikberatkan pada adu program yang bersifat dialogis.

Untuk itu masing-masing OPP perlu mempersiapkan diri bukan hanya dengan jurkam yang handal, melainkan juga dengan isu-isu kampanye yang dapat membangkitkan simpati rakyat dan mampu menggugah emosi massa, sehingga mereka bersedia mendukung OPP sesuai dengan pilihan hati nuraninya. Di bawah ini beberapa isu kampanye yang bisa dijual kepada massa pemilih.¹⁴

¹⁴Di luar isu-isu yang disebutkan di atas, masih banyak isu lain yang juga menarik untuk dilontarkan kepada massa pemilih, baik yang berskala lokal maupun nasional, seperti masalah kesra, pemberdayaan rakyat, *political development*, revitalisasi sistem politik, pemecahan dan penanggulangan masalah pengangguran, kenakalan remaja, berbagai pelayanan kesehatan, air bersih, transportasi, pembebasan SPP dan sebagainya. Dengan demikian, isu-isu yang telah dilontarkan di atas, hanya sekedar contoh yang bisa dipersiapkan oleh Golkar, PPP dan PDI. Paling tidak masing-masing OPP jangan hanya melempar isu yang sama sehingga sulit dibedakan mana isu Golkar, PPP dan PDI atau menjual isu yang telah usang. Hal ini perlu diperhatikan oleh Golkar, PPP dan PDI. Jika Golkar masih pada posisi menjual isu pembangunan, seharusnya PPP dan PDI mampu meng-counter isu yang dilempar Golkar dan atau sebaliknya. Jika PPP masih berkutut

Pertama, isu pembangunan berkelanjutan. Dalam kaitan ini yang perlu disampaikan bukan sekedar memamerkan keberhasilan dan kegagalan pembangunan, melainkan mereka dapat mengungkap hasil yang lebih besar dalam hal keadilan sosial, penyediaan lapangan kerja, merumuskan derajat kemiskinan dan sebagainya. Dengan demikian, pembangunan berkelanjutan harus difokuskan pada peningkatan harkat dan martabat manusia, peningkatan kesejahteraan rakyat tanpa membedakan suku, agama, ras, jenis kelamin dan latar belakang sosialnya. Jika sasaran ini tercapai, akan mengurangi berbagai bentuk kesenjangan sosial, yang akhir-akhir ini sering menjadi pemicu berbagai huru-hara politik yang berbau SARA. Oleh sebab itu, masing-masing OPP harus menyelenggarakan kampanye pemilu secara bertanggung jawab.

Kedua, *clean government dan good governance*. Isu ini dinilai penting, mengingat kondisi sosial-politik dan ekonomi kita memang sedang dilanda berbagai krisis, baik bidang politik, ekonomi, sosial dan hukum. Perihal yang disebut terakhir, banyak kasus korupsi dan kolusi yang tak dapat diselesaikan tuntas lewat jalur hukum. Permasalahan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan pengawasan politik dari lembaga perwakilan rakyat menjadi sangat penting pada saat sekarang. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan baik dengan pengawasan politik yang demokratis, tentu didambakan setiap orang. Selain proses politik yang transparan, isu *clean government*

soal isu agama (Islam), jangan sampai muncul *counter campaign* murahan yang bisa menimbulkan huru-hara politik yang berbau SARA.

dan *good governance* menuntut bebasnya birokrasi dari berbagai korupsi, kolusi dan nepotisme.

Ketiga, menyangkut tantangan politik masa depan. Oleh Lidlle,¹⁵ disebutkan ada tiga tantangan kekuatan perpolitikan Indonesia masa depan; (1) Islam dengan segala variasinya; (2) struktur kepentingan ekonomi yang semakin rumit terutama munculnya kelompok pengusaha, intelektual dan buruh; dan (3) bangkitnya aspirasi kedae-
rahan dalam bentuk baru. Setiap OPP perlu mengantisipasi ketiga kekuatan perpolitikan Indonesia ini, untuk kepentingan politik, agar tidak terjebak oleh sikap primordial dan bentuk primordialisme yang sensitif.

Kecmpat, masalah demokrasi dan demokratisasi. Persoalan ini pada dasarnya menyangkut transparansi dalam kaitannya dengan pengambilan kebijakan publik dan proses politik. Persoalan ini tidak ada kaitan apakah Indonesia sudah demokratis atau belum, ada demokrasi atau tidak.¹⁶

Kelima, *civil society*. Isu ini penting, terutama bagi PPP dan PDI yang dipinggirkan. Tanpa ada pemberdayaan rakyat, pada hakekatnya seluruh organisasi sosial-politik akan lumpuh, dan tidak berdaya. Akibatnya kehidupan politik akan sangat tergantung pada rejim yang berkuasa, terutama yang menyangkut dana dan pembiayaan partai.

Kecnam, isu suksesi. Masalah ini cepat atau lambat akan berlangsung. Persoalannya adalah bagaimana kelangsungannya agar tidak menimbulkan goncangan politik, melalui cara damai, tanpa kekerasan sesuai konstitusi yang ada. Persoalan ini menyangkut regenerasi yang alamiah dan sulit dihindari.

Ketujuh, penyempurnaan terhadap kehidupan politik seperti asas massa mengambang, depolitisasi, termasuk peninjauan kembali UU bidang politik. Rasionalitas dari usulan ini adalah jika di bidang ekonomi telah banyak dilakukan deregulasi, untuk bidang politik diperlukan deregulasi. Sehingga output yang diperoleh masyarakat menjadi sebanding antara bidang ekonomi dan politik.

Kedelapan, menyangkut masalah kebangsaan, wawasan nusantara dan persatuan-kesatuan bangsa. Masalah ini harus dikampanyekan secara lebih bergema, bagi generasi muda pasca Orde Baru.

Sembilan, menyangkut peningkatan sumber daya manusia dan Iptek. Dua hal yang sangat diperlukan untuk menyongsong abad 21 sebagai abad Ilmu pengetahuan dan teknologi. Keseluruhan isu ini ada baiknya jika dipersiapkan sungguh-sungguh oleh setiap OPP.

Kecenderungan Pemilu 1997

Selain masalah kampanye dan isu kampanye seperti dijelaskan di atas, berikut ini akan kita lihat kecenderungan Pemilu 1997. Pemilu 1997 dapat digambarkan sebagai sebuah agenda penting dan strategis, karena dua hal. Pertama, bangsa Indonesia

¹⁵Lihat *Kompas*, 12 Juni 1995.

¹⁶Lihat Riswandha Imawan, "Pemilu Orde Baru dan Pembentukan Kepentingan", dalam seminar nasional *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil* (Jakarta: CSIS, 1996), hal. 11-12.

telah memasuki PJP II menuju era tinggal landas. Kedua, Pemilu 1997 dilaksanakan pada akhir abad 20, di mana bangsa kita sedang mempersiapkan diri memasuki era pasar bebas tahun 2003 (AFTA) dan 2020 (WTO) sebagai bagian tak terpisahkan dari kerja sama ekonomi global. Dengan demikian, keberhasilan terhadap persoalan itu akan ditentukan oleh sukses tidaknya Pemilu 1997.

Berkaitan dengan itu, menghadapi Pemilu tanggal 29 Mei 1997 Golkar secara resmi telah menargetkan perolehan suara 70,02%. Begitu pula PPP, merasa yakin akan memperoleh suara sekitar 23%. Sementara PDI tidak membuat prediksi perolehan suara, karena masih melakukan konsolidasi ke dalam jajaran partai. Namun Soerjadi selaku Ketua Umum DPP-PDI hasil Kongres Medan merasa optimis bahwa suara PDI akan naik, atau minimal bisa bertahan seperti Pemilu 1992. Kalau target perolehan Golkar 70% bisa terpenuhi, berarti sisa jumlah suara 30% akan diperebutkan PPP dan PDI. Melihat kembali hasil pemilu-pemilu Orde Baru, ternyata jumlah suara PPP dan PDI jika digabungkan hanya berkisar antara 28 hingga 34%.

Untuk mencapai target di atas, Bung Harmoko bersama fungsionaris Golkar lainnya selama tiga tahun terakhir secara proaktif melakukan temu kader Golkar dan Safari Ramadhan di seluruh pelosok tanah air. Hasil yang telah diperoleh, selain menumbuhkan ikatan batin dan keakraban di antara jajaran fungsionaris Golkar pusat dan daerah, sekaligus bisa digunakan melihat peta politik dalam Pemilu 1997. Dari masukannya itulah, Golkar yakin bahwa dirinya akan memenangkan lebih dari 70%.

Prediksi di atas bagi yang kurang memahami kinerja Golkar seolah-olah terlalu optimistis. Tetapi prediksi 70,02% dilihat dari kesiapan Golkar selama ini, sebenarnya cukup realistis. Mengapa? Karena Golkar ingin mengambil kembali suaranya yang hilang dalam Pemilu 1992 yang pada waktu itu hanya 63%. Selain itu melalui Golkar, pemerintah ingin mengukuhkan kembali legitimasinya yang sekarang sedang merosot. Apalagi Golkar didukung oleh Birokrasi dan ABRI, sarana, prasarana termasuk dana sangat besar yang tidak dimiliki oleh OPP lain seperti PPP dan PDI. Dengan kondisi itu, Golkar sangat mudah akan "menambang suara" dalam pemilu mendatang.

Dari alasan itulah, Harmoko berkeinginan agar perolehan suara 70,02% bisa dicapai. Namun tidak dapat dipastikan apakah target ini akan terpenuhi, mengingat ada banyak kendala yang masih dihadapi Golkar sekarang ini. Sebut saja sekedar contoh masalah kesenjangan sosial dan keadilan sosial, demokratisasi, dekadensi moral, korupsi dan kolusi, PHK, pelanggaran HAM, dan sebagainya. Berbagai persoalan itu, di satu sisi sangat berpotensi untuk mendiskreditkan pemerintah yang dinilai belum berhasil melaksanakan pembangunan secara optimal. Di sisi lain pemerintah harus mempertanggungjawabkan strategi pembangunannya yang telah dibayar mahal dan sekarang menimbulkan problem baru. Seperti pengangguran tenaga terdidik, utang luar negeri, *high cost economy*, sulit terciptanya *good governance*, atau *clean government* dan sebagainya.

Rupanya, pemilu yang pada dasarnya adalah sebuah dinamika perubahan politik dan cermin pelaksanaan demokrasi, ternyata

ta masih terkesan direkayasa untuk mempertahankan *status quo* dan belum berlangsung secara bebas dan jujur. Barangkali tidak berlebihan, jika selama Orde Baru, orospol non-Golkar selalu memperjuangkan pemilu yang demokratis dan jujur. Citra pemilu yang belum jujur ini dimana masyarakat percaya bahwa masih terdapat pelanggaran pemilu yaitu, misalnya, para wasit sering menjadi pemain. Persoalan itu akan membenihkan kesadaran hak, yang akan mempersulit posisi Golkar dalam Pemilu 1997. Sehingga target perolehan suara lebih dari 70% barangkali agak sulit dicapai. Lama-kelamaan masyarakat sadar bahwa bukan hanya kemenangan yang harus diperhitungkan melainkan juga bagaimana proses memperoleh kemenangan tersebut. Dengan perkataan lain, Pemilu 1997 masih akan dihadapkan pada masalah-masalah yang berkaitan dengan kejurdilan, demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta masalah partisipasi politik dan mobilisasi massa.

Untuk itu, jika Golkar ingin meraih kembali suaranya yang hilang pada Pemilu 1992, diperkirakan maksimal akan memperoleh sekitar 69% dari total 425 kursi DPR-RI. Ini pun jika Golkar bisa menjual isu yang menarik dan mampu meredam berbagai kekecewaan rakyat yang sangat merisaukan sekarang ini, terutama berkaitan dengan pembusukan politik. Jika tidak, sulit sekali Golkar bisa mengulang sukses Pemilu 1987 yang mencapai suara lebih dari 73%.

Pertanyaan berikut bagaimana dengan PPP dan PDI pada Pemilu 1997. Partai yang berlambang Bintang ini, mulai terkesan unjuk gigi terutama kalau diperhatikan pidato Ketua Umum DPP-PPP Buya Ismail ketika HUT PPP ke-24 di Jakarta beberapa wak-

tu lalu.¹⁷ Hanya problemnya, calon legislatif dari PPP sebagian besar kurang populer. Bandingkan misalnya Bintang Pamungkas, Yusuf Hasyim, Nuddin Lubis, Zainuddin Zukri, Mahbub Djunaedi dan sebagainya yang dianggap vokal pada waktu itu. Hingga sekarang ini PPP sedang mengalami krisis pencalonan dan terkesan belum mampu membuat program yang menarik massa pemilih, di luar isu agama Islam. Apalagi Rhoma Irama yang pernah kampanye untuk PPP pada Pemilu 1977 dan 1982, sekarang direkrut Golkar. Sehingga tidak berlebihan, jika PPP paling banter akan memperoleh sekitar 16% dari jumlah 425 kursi di DPR-RI. Selain itu, PPP juga mengalami kesulitan mencari tokoh-tokoh kharismatik.

Di luar kedua OPP tersebut, PDI sampai sekarang masih diguncang berbagai konflik internal yang tak kunjung padam. Dengan *setting* tadi, Mendagri Yogie S. Memet dan Menko Polkam Soesilo Sudarman (1996) merasa prihatin terhadap konsolidasi yang dilakukan Soerjadi. Dengan demikian, sekarang pertanyaannya adalah bagaimana PDI pada Pemilu 1997? Kalau PDI bisa berhasil mengidentifikasi diri sebagai partai anak muda atau partainya *wong cilik* seperti Pemilu 1992, PDI masih punya prospek cerah. Isu-isu yang pernah dijual dalam Pemilu 1992, beberapa di antaranya masih relevan untuk dilontarkan kembali dalam Pemilu 1997. Hanya persoalannya, kondisi di dalam tubuh PDI sendiri masih memprihatinkan. Konflik internal PDI antara kelompok Megawati dan Soerjadi bukan hanya berhenti pada tingkat elite, melainkan sudah sampai pada tingkat

¹⁷Lihat *Kompas*, 8 Januari 1997.

massa, yakni Koordinator Kecamatan (Korcam) dan Koordinator Kelurahan (Kordes), sehingga menyulitkan konsolidasi partai.

Dengan demikian, proyeksi suara PDI dalam Pemilu 1997, diperkirakan maksimal hanya mencapai sekitar 14% dari jumlah 425 kursi di DPR-RI. Tetapi jika kubu Megawati dan Soerjadi bisa bersatu kembali, tidak tertutup kemungkinan PDI akan menang seperti Pemilu 1992.¹⁸ Apalagi jika PDI berani melempar kembali isu-isu perubahan, pembatasan masa jabatan Presiden, demokratisasi, HAM dan mencalonkan presiden yang berbeda dengan OPP lain. Tetapi persoalannya apakah PDI berani melontarkan semua isu tersebut? Jawabannya tentu berputang kepada PDI sendiri.

Kecenderungan lain yang perlu dilihat di luar apa yang telah dibicarakan di atas, adalah menyangkut peta kekuatan politik nonformal dalam Pemilu 1997, cenderung bergeser. Persoalan yang berkaitan dengan ini adalah membengkaknya Golput, akibat berbagai distorsi ekonomi-politik dewasa ini. Tetapi hal itu tidak berarti akan menguntungkan Golkar dan lantas merugikan PPP dan PDI, atau sebaliknya. Melainkan kemandulan Orsospol selama ini membuat masyarakat yang telah sadar politik cenderung melirik ke Golput melalui LSM-LSM. Bahkan ada jajak pendapat di Yogyakarta (1996) yang menunjukkan, andaikata Komnas HAM boleh berubah menjadi partai politik

maka suara rakyat cenderung memilih Komnas HAM daripada Orsospol. Masalah ini merupakan problematik serius yang harus diantisipasi oleh ketiga OPP pada Pemilu 1997 dan sesudahnya. Selain itu sangat diharapkan adanya *political will* dari pemerintah sebagai penyelenggara pemilu.

Apalagi dalam pembinaan suatu masyarakat bangsa yang demokratis, perlu ditopang dengan perpaduan yang setara antara tiga kekuatan politik yaitu keseimbangan antara *civil society*, *state* dan *economics society*. Karena kalau sampai gagal akan merupakan malapetaka bagi bangsa Indonesia di masa depan. Karena itu, tak ada pilihan lain selain bagaimana mensukseskan Pemilu 1997 secara lebih berkualitas. Itulah tantangan berat yang harus diselesaikan oleh para penyelenggara pemilu, termasuk OPP dan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel A. 1974. *Comparative Politics Today: A World View* (Boston: Little Brown and Co.).
- Gaffar, Afan. 1995. *Mencari Format Pemilihan Umum di Indonesia* (Yogyakarta, Seminar Nasional Fisipol-UGM dan Majalah Gatra).
- _____. 1995. "Catatan tentang Pemilihan Umum di Indonesia", *Kedaulatan Rakyat*, 20-21 April.
- _____. 1995. "Kampanye Pemilu", *Kompas*, 1 November 1995.
- Huntington, Samuel P. and Weyner, Myron. 1987. *Understanding Political Development* (Boston: Little Brown and Co.).
- Haris, Syamsuddin dan Sihbudi, Riza (eds.). 1995. *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: PPW-LIPI, Yayasan Insan Politik dan PT Gramedia).

¹⁸Dalam kaitan ini, ada dugaan bahwa suara PDI di Jawa dan Bali akan mengalami penurunan, tetapi untuk di luar Jawa, suara PDI akan naik. Bahkan daerah di mana PDI belum mempunyai wakil di DPR seperti di Maluku, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Bengkulu dan Jambi sangat boleh jadi akan (mengalami) *pecah telur*.

- Imawan, Riswandha. 1995. "Dinamika Pemilihan dalam Pemilu 1992", dalam M. Sudibyo (ed.), *Pemilu 1992: Suatu Evaluasi* (Jakarta: CSIS).
- _____. 1996. "Pemilu Orde Baru dan Pembentukan Kepentingan: Memahami Dinamika dan Kekuatan-kekuatan Politik Nasional", dalam Seminar Nasional *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil* (Jakarta, CSIS: 3 September).
- Kavanagh, Dennis. 1983. *Political Science and Political Behavior* (London: George Allen and Unwin).
- Liddle, R. William. 1992. *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik* (Jakarta: LP3ES).
- _____. 1995. "Tiga Tantangan Politik Masa Depan", *Kompas*, 12 Juni.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press).
- Swantoro, F.S. 1995. "Pemilihan Umum: Dari Politik Aliran ke Primordialisme" dalam Bantarto Bandoro (eds.), *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia* (Jakarta: CSIS).
- _____. 1996. "Adu Otak Lebih Bermanfaat Dari pada Adu Otot", *Kedaulatan Rakyat*, 31 Oktober.
- _____. 1996. "Isu-isu Kampanye Pemilu 1997", *Suara Karya*, 26 November.
- _____. 1996. *Dinamika Politik dalam Pemilihan Umum di Indonesia Era Orde Baru, 1971-1992*, thesis, Program Pasca Sarjana (Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada).
- Weiner, Myron and LaPalombara, Joseph. 1966. *Political Participation and Political Development* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).

Pemantau Independen dan Kualitas Pemilu

T.A. Legowo

SALAH satu isu utama selama proses Pemilihan Umum (Pemilu) 1997 ini berlangsung adalah kualitas Pemilu. Masalahnya berkisar pada usaha ataupun tuntutan untuk meningkatkan kualitas pemilu di Indonesia, dengan maksud agar Pemilu 1997 dan pemilu-pemilu berikutnya dapat lebih baik daripada pemilu-pemilu sebelumnya. Gagasan tentang perlunya pemantau independen pemilu di Indonesia, yang kemudian telah direalisasikan dalam berbagai bentuk badan pemantau independen pemilu oleh beragam kelompok masyarakat, nampaknya sangat dilatarbelakangi oleh keinginan bersama meningkatkan kualitas Pemilu tersebut.

Satu pertanyaan pokok dapat diajukan atas perkaitan antara kualitas pemilu dan pemantau independen pemilu, yaitu sejauh manakah pemantau independen pemilu mempunyai korelasi dengan peningkatan kualitas pemilu. Tulisan ini akan mencoba mencermati perkaitan antara kedua faktor tersebut, dan kemudian meletakkannya dalam konteks pemilu Indonesia. Dalam hal yang terakhir, pembahasan akan mencoba

menggali apa yang dapat dilakukan oleh dan diharapkan dari badan-badan independen pemantauan pemilu atas usaha peningkatan kualitas pemilu di Indonesia.

Kualitas Pemilu

Masalah pertama yang perlu dicermati berkaitan dengan kualitas pemilu ialah apa sebenarnya yang dimaksud dengan kualitas pemilu ini dan adakah ukuran-ukurannya? Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini (modern) karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa harus, di satu pihak, menjalankan dan, di lain pihak, mengawasi pemerintahan negara. Karena itu, fungsi utama pemilu bagi rakyat adalah "untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka".¹ Ini menjadi

¹Siapa menunjuk pada orang (pemimpin) yang dipercaya rakyat untuk menjalankan kekuasaan po-

inti praktek demokrasi modern yang secara umum dikenal sebagai demokrasi perwakilan.

Melalui pemilu atau prosedur pemungutan suara untuk menentukan wakil-wakil, demokrasi perwakilan tetap mengakui rakyat sebagai pihak yang berdaulat. Sebab dalam fenomena modern, demokrasi dimengerti sebagai "sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bersaing memperoleh suara dari hampir semua penduduk dewasa yang berhak memberikan suara".² Di samping menekankan pentingnya kebaikan prosedur, implikasi dari pengertian ini adalah perlunya jaminan atas kebebasan sipil dan politik rakyat dalam pemilu yang menjadi prasyarat bagi keabsahan dan kredibilitas pemerintahan perwakilan dalam negara demokrasi.

Dalam perspektif itu, pemilu paling tidak mengandung dua makna yang sekaligus menjelaskan tujuannya.³ *Pertama*, sebagai proses pemungutan suara untuk seleksi perwakilan/kepemimpinan. Dalam proses

litik guna mencapai tujuan-tujuan hidup rakyat, dan pada sejumlah orang yang dipercaya mewakili rakyat untuk mengawasi penyelenggara dan penyelenggaraan kekuasaan politik itu agar tidak disalahgunakan secara semena-mena. Alan R Ball, *Modern Politics and Government* (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., second edition, 1981), 125.

²Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, terjemahan oleh Asril Marjohan (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), 4; Baca juga Syarif Bastaman, "Pemilu, Pemantauan dan Demokrasi", *Kompas*, 1 Maret 1996.

³Baca Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 181-182.

ini, pelibatan (partisipasi) warga negara (penduduk yang telah mempunyai hak pilih) merupakan faktor utama. Sebagai catatan, makna ini dalam praktek politik acap kali diterjemahkan sebagai usaha mobilisasi atau penggalangan dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan. *Kedua*, sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari tataran masyarakat ke tataran badan perwakilan agar integrasi masyarakat tetap terjamin. Hal ini didasarkan pada keyakinan bahwa dalam sistem demokrasi perbedaan atau pertentangan kepentingan tidak diselesaikan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, melainkan melalui musyawarah (*deliberation*). Tugas wakil-wakil rakyat adalah melakukan musyawarah mengenai kepentingan-kepentingan yang berbeda-beda agar tercapai apa yang disebut sebagai kepentingan umum (yang dirumuskan dalam kebijakan umum).

Kedua makna itu menjadi dasar bagi dikembangkannya beragam sistem pemilu seperti sistem perwakilan berimbang (*multi members constituency*), sistem distrik (*single member constituency*), atau campuran antara kedua sistem tersebut, serta berbagai variasi masing-masing sistem itu.⁴ Sistem pemilu merupakan bentuk formal prosedur demokratis untuk menentukan perwakilan, dan sekaligus adalah aspek legal pemilu. Ini berbeda dari proses pemilu atau *elect-*

⁴Banyak ulasan mengenai beragam sistem pemilu. Ulasan singkat tetapi relatif lengkap tentang ini dapat ditemukan dalam Stefan Melnik (ed.), *Electoral Monitoring and Electoral Systems -- A Brief Guide* (Brussels: Freiderich Nommann Foundation, 1994), 25-45; Sugiono, "Bahaya Sistem Distrik Bagi Integrasi Nasional", *Suara Pembaruan*, 8 Maret 1995; juga M. Ryass Rasyid, "Fungsi Representasi dan Sistem Pemilu", *Republika*, 22 Maret 1995.

oral process, yakni segi-segi teknis pelaksanaan pemilu yang meliputi hal-hal seperti panitia pemilu, pendaftaran pemilih, persyaratan menjadi calon, kampanye, waktu pemungutan suara, pengawas pemilu, saksi, lokasi TPS, perpindahan pemilih dan sebagainya. Proses pemilu ditandai oleh kegiatan-kegiatan politik praktis yang intinya adalah usaha memenangkan suatu pemilu. Proses pemilu karena itu dilihat sebagai aspek politis dalam pemilu.

Variabel-variabel penting proses pemilu mencakup netralisasi panitia pemilu, kompetisi *fair* antar calon-calon wakil dan/atau partai-partai politik yang bersaing, pelibatan warga negara sebagai pemilih, kebebasan pemilih, kerahasiaan pilihan, dan perhitungan suara yang jujur.⁵ Variabel-variabel ini menentukan apakah suatu proses pemilu berlangsung secara demokratis. Mereka menjadi jaminan yang menjaga kemurnian pelaksanaan dan hasil pemilu sebagai sarana utama pengungkapan kehendak rakyat berdaulat (mandiri dan bebas) di negara demokrasi.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana mengukur kadar atau tingkat kedemokratisan pemilu. Beberapa hal dapat menjadi pertimbangan sebagai dasar penilaian tentang pemilu.⁶ Sebagai aktualisasi

kedaulatan rakyat, pemilu pertama-tama harus mampu menarik sebanyak mungkin warga negara terlibat di dalamnya. Pemilu harus sederhana sehingga warga negara yang buta huruf sekalipun dapat menggunakan hak pilihnya, dan harus praktis sehingga dengan hasil sekali pemungutan suara dapat langsung disimpulkan tanpa perlu melakukan pemilihan tahap kedua, serta dipercaya dapat memenuhi keharusan tersebut.

Pemilu juga merupakan sarana pengungkapan kehendak rakyat yang berdaulat. Karena itu, pemilu seharusnya memberikan jaminan atas hak dan kebebasan pemilih dalam menentukan pilihannya. Pemilu yang jujur membuka peluang yang sama bagi setiap warga negara terlibat dalam proses itu (umum), dan menjamin pemilihan yang langsung (pemilih tidak diperantarai oleh siapa pun dengan cara apa pun), bebas (pemilih tidak dipaksa oleh siapa pun dengan cara apa pun) dan rahasia (pilihan pemilih tidak diketahui oleh siapa pun dengan cara apa pun).

Demikian pula, pemilu sebenarnya merupakan mekanisme demokratis untuk memilih wakil-wakil rakyat. Karena itu, pemilu seharusnya menjadi ajang persaingan bagi calon-calon wakil dan/atau partai politik -- partai politik untuk memperoleh sebanyak mungkin dukungan pemilih (warga negara). Pemilu yang adil memberikan peluang dan fasilitas yang sama kepada mereka yang bersaing dalam proses pemungutan suara.

⁵Pemerintahan-pemerintahan transisional di negara-negara sedang membangun cenderung mengabaikan variabel-variabel ini semata-mata demi memperoleh kemenangan formal untuk legitimasi kelanggengan kekuasaan mereka. Tentang perlunya proses pemilu yang jujur dapat disimak antara lain dalam T.A. Legowo, "Jujur dan Adil dalam Pemilu", *Kompas*, 11 Desember 1995.

⁶Gagasan tentang tolok ukur pemilu pertama kali dilontarkan oleh Surbakti, "Mencari Format Sistem Pemilu Atau Format Sistem Politik?", makalah

pada Seminar Nasional Pemilu 1997 dan Prospek Masing-masing Partai Politik di Indonesia (Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, dan Majalah Berita Mingguan Gatra, 18 Oktober 1995), 1-3.

Salah satu konsekuensi dari itu semua adalah bahwa Pemilu pada akhirnya merupakan medium untuk membentuk perwakilan. Ini menuntut pemilu untuk menghasilkan keterwakilan unsur-unsur penduduk dan daerah-daerah. Pemilu yang integratif membuat setiap unsur penduduk dan daerah (merasa) terwakili aspirasi dan kepentingan mereka dalam perwakilan. Di samping mengkait dengan proporsionalitas antara wakil-wakil dan unsur-unsur penduduk dan wilayah, keterwakilan mempersoalkan penampilan badan-badan perwakilan, khususnya dalam batas akses pemilih kepada wakil-wakilnya pada masa antara dua pemilu.

Pokok-pokok di atas dapat kurang lebih menjadi acuan atau tolok ukur bagi sistem maupun proses pemilu. Tentang sistem pemilu, masing-masing tolok ukur itu dapat digunakan untuk melihat apakah sistem pemilu (dalam proses penyuaan, misalnya) memberi jaminan (hukum) bagi keterlibatan seluruh warga negara dalam proses politik ini. Demikian juga halnya dengan proses pemilu, tolok ukur tersebut dapat menjadi dasar penilaian apakah panitia pemilu telah berlaku netral sekaligus adil terhadap para kandidat dan/atau kontestan pemilu. Dengan kata lain, kualitas pemilu pada dasarnya terletak pada ada tidaknya atau tinggi rendahnya derajat *fairness* dalam sistem maupun proses pemilu.

Pemantau Independen Pemilu

Banyak faktor mempengaruhi kualitas pemilu dalam pengertian di atas. Di antara berbagai faktor, rezim politik suatu negara baik dalam arti luas yaitu serangkaian norma, nilai, prinsip dan prosedur pengambil-

an keputusan yang berlaku ataupun diberlakukan, maupun dalam arti sempit yaitu penguasa (pemerintahan) negara, menjadi faktor yang nampaknya paling mempengaruhi bukan hanya kualitas pemilu tetapi juga perpolitikan negara pada umumnya. Sebab, pada akhirnya rezim politik inilah yang memberi makna atas pemilu khususnya dan perpolitikan negara umumnya. Dengan kata lain, rezim politik menentukan substansi dari sosialisasi nilai-nilai dan institusionalisasi politik dalam suatu masyarakat negara. Rezim politik menengarai bukan hanya "pemilu untuk apa" melainkan "bagaimana pemilu diselenggarakan" dalam suatu masyarakat negara.

Konfirmasi atas pengaruh faktor rezim politik ini diperoleh dari beberapa penelitian khususnya di negara-negara yang tengah mengalami masa transisi menuju demokrasi. Karya berpengaruh Guillermo O'Donnell (dkk.), *Transitions From Authoritarian Rule*, menunjukkan perspektif genetik berorientasi pada aktor dengan sangat jelas.⁷ Ini ditegaskan oleh penelitian Myron Weiner yang menyimpulkan bahwa "... perhatian pada syarat-syarat dan kondisi-kondisi untuk demokrasi perlu dikurangi, dan dialihkan lebih pada strategi-strategi yang ada buat mereka yang berjuang untuk revolusi demokrasi".⁸ Pengamatan Samuel Huntington yang menegaskan bahwa "Demokrasi diciptakan bukan

⁷Baca Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986).

⁸Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory and the Transition from Authoritarianism to Democracy", *Political Science* 20 (1987): 863.

oleh sebab melainkan oleh pembuat sebab",⁹ serta kesimpulan studi Lipset yang menyatakan bahwa "Apakah demokrasi akan berhasil atau gagal sangat tergantung pada pilihan, perilaku, dan keputusan-keputusan para pemimpin dan kelompok-kelompok politik",¹⁰ makin menunjukkan besarnya pengaruh rezim politik khususnya dan aktor politik umumnya atas perkembangan kehidupan politik suatu masyarakat bangsa.

Hasil-hasil studi atau penelitian di atas tidak serta merta berarti mengabaikan pengaruh faktor-faktor non-rezim politik seperti kondisi sosial dan ekonomi masyarakat terhadap kualitas pemilu. Faktor-faktor itu tetap menjadi latar belakang yang membatasi atau memberi peluang bagi rezim politik tidak hanya dalam memaknai tetapi juga dalam melaksanakan pemilu sebagai ekspresi riil prinsip kedaulatan rakyat.

Di negara-negara yang memiliki rezim politik demokrasi yang telah mentradisi secara mapan, kualitas pemilu *an sich* jarang atau bahkan tidak pernah dipersoalkan. Jaminan atas kualitas pemilu tidak hanya telah *embedded* dalam sistem politik umumnya dan sistem dan proses pemilu sendiri khususnya, tetapi juga telah berada dalam kesadaran politik masyarakatnya secara umum dan lebih khusus para partisipan pemilu, sehingga setiap *unfairness* dalam pemilu dapat dicegah dan atau dihakimi secara obyektif.

Tetapi ini bukan berarti bahwa tidak ada masalah sama sekali dalam hal itu. Ambisi-

ambisi politik kadang-kadang membutakan pelaku-pelaku politik mensiasati jaminan kualitas pemilu. Contoh klasik adalah Skandal Watergate yang memaksa Presiden AS Richard Nixon mengundurkan diri dari jabatan pada tahun 1974. Juga fenomena *gerrymandering*, yaitu pengkaplingan distrik yang bertujuan menjamin terpilihnya calon sendiri dengan mencegah terpilihnya calon lawan dengan cara menyatukan beberapa kelompok pendukung ke dalam satu distrik dan memecah konsentrasi pendukung partai lawan,¹¹ merupakan cara halus mencurangi sistem dan proses pemilu. Dalam berbagai kasus semacam ini, lembaga-lembaga politik dalam sistem nasional dan kelompok-kelompok kritis dalam masyarakat dapat memainkan fungsi pemantauan atas kualitas pemilu secara efektif, dan karena itu pemantau independen pemilu dalam bentuk badan atau pun komite menjadi tidak diperlukan.

Di negara-negara dengan rezim politik transisional menuju demokrasi, kualitas pemilu baik mengenai sistem maupun prosesnya seringkali dipersoalkan. Di samping praksis demokrasi masih merupakan masalah tersendiri, dan pemilu belum menjadi tradisi atau melembaga, rezim transisional membawa kecenderungan yang kuat untuk "mengamankan" proses pemilu bagi legitimasi (*kelanggengan*) kekuasaan rezim politik. Pemilu mungkin saja diakui secara legal-formal sebagai aktualisasi prinsip kedaulatan rakyat, tetapi dalam realitas penyelenggaraannya dikontrol secara ketat agar hasil-

⁹Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, 130.

¹⁰Seymour Martin Lipset, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *ASR* 1 (1994): 18.

¹¹Tentang *gerrymandering*, baca Mark E. Rush, "Gerrymandering: Out of the Political Thicket and Into the Quagmire" dalam *Political Science & Politics*, No. 4 (December 1994).

hasilnya tidak menyimpang dari kepentingan kelanggengan kekuasaan rezim politik. Orang dapat saja berargumen tentang "maksud-maksud baik" di balik kepentingan melanggengkan kekuasaan politik rezim. Tetapi pada saat pencapaian tujuan itu mulai dilakukan dengan cara-cara mensiasati dasar-dasar prosedural praksis demokrasi, khususnya dalam hal ini pemilu, ini merupakan awal dari serangkaian siasat-siasat massal dan canggih selanjutnya atas keabsahan kekuasaan politik dalam kerangka kerja demokrasi. Pada saat itu juga, maksud-maksud baik harus mulai diragukan.

Kecenderungan semacam itu sulit terbendung karena rezim transisional biasanya secara praktis mengontrol dan mengendalikan bukan hanya sumber-sumber kekuasaan dari sistem politik nasional, tetapi juga badan-badan kemasyarakatan dan struktur kognisi (pemahaman) politik masyarakat pada umumnya. Akibatnya, lembaga-lembaga politik dan masyarakat umumnya yang seharusnya menjalankan fungsi kontrol atas rezim politik menjadi mandul dan tidak efektif. Mereka terlalu lemah *vis a vis* kekuasaan dan kekuatan rezim. Kualitas pemilu khususnya, dan demokratisasi umumnya, menjadi amat *dependent* pada *good (political) will* rezim politik yang secara praktis tidak mempunyai jaminan apa pun bahwa *good will* itu memang merupakan intensi politik rezim dan akan serta merta di-realisasikan.

Kecenderungan itu menjadi alasan utama perlunya pemantau independen pemilu.¹²

Pemantau independen ini biasanya terbangun atas dasar kesadaran anggota-anggota komunitas kritis dalam masyarakat. Tetapi di luar itu, perhatian kelompok internasional pada pemilu-pemilu di negara-negara transisional, dan interaksi kelompok kritis dalam negeri dengan dunia luar merupakan faktor yang makin mendorong inisiasi-inisiasi pembentukan pemantau independen pemilu. Salah satu klausul dalam *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections* yang dikeluarkan oleh *Inter-Parliamentary Council* dalam Sidang ke-154 (Paris, 26 Maret 1994), mendesak agar "*States should take necessary policy and institutional steps to ensure the progressive achievement establishment of a neutral, impartial or balanced mechanism for the management of elections. In so doing, they should, among other matters, ..., ensure the registration of voters, updating of electoral roles and balloting procedures, with the assistance of national and international observers as appropriate; ...*"¹³ Desakan seperti ini khususnya, ataupun Deklarasi tersebut pada umumnya, menunjukkan bahwa pemilu sebagai ekspresi dari pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dalam suatu masyarakat negara demokrasi bukan hanya merupakan *concern* domestik semata-mata.

Tujuan pemantauan independen pemilu sebenarnya lebih mendasar daripada sekedar mencermati seluruh proses pemilu dari sejak persiapan-persiapannya hingga pengumuman hasil-hasilnya, yaitu menumbuhkan pemahaman yang meluas kepada ling-

Guide, ed. Stefan Melnik (Brussels: Frederick Nauman Foundation, 1994), 3-4.

¹³Baca dalam Melnik, ed. *Electoral Monitoring*, 54.

¹²Amennie Nyets-Uytterbroeck, "Monitoring Elections: Concepts and Experiences" dalam *Electoral Monitoring and Electoral Systems -- A Brief*

kungan rezim politik maupun masyarakat atas makna, bahwa "otoritas pemerintahan suatu negara hanya dapat berasal dari kehendak rakyat seperti diekspresikan dalam pemilu yang murni, bebas dan *fair* yang diselenggarakan secara berkala atas dasar hak-hak pilih yang bersifat umum, sama dan rahasia."¹⁴ Pencermatan atas seluruh proses pemilu pada dasarnya hanya untuk mengetahui, sambil di sana-sini mencegah penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dalam atau dilakukan atas tahap-tahap dalam proses pemilu yang murni, bebas dan *fair*, seberapa luas dan dalam kesadaran pemahaman akan makna dalam lingkungan rezim dan masyarakat.

Karena itu, satu kali saja pengalaman pemantauan pemilu tidak akan mempunyai efikasi untuk peningkatan ataupun perbaikan kualitas pemilu dalam suatu masyarakat negara. Pemantauan independen pemilu dengan makna tujuan dasar di atas memerlukan proses panjang untuk derajat efikasinya. Apalagi, bila diperhatikan hambatan-hambatan politis maupun teknis yang biasanya dihadapi oleh badan atau komite pemantau independen pemilu di negara-negara transisional, proses pemantauan dapat berlangsung tersendat-sendat sekalipun tidak putus di tengah jalan. Pengalaman badan atau komite semacam di beberapa negara seperti *Committee for Free Election* (CEL) di Chili, *National Movement for Free Election* (Namfrel) di Philipina dan *Pollwath* di Thailand memberi gambaran mengenai lamanya proses efikasi itu, bahkan sekalipun badan-badan itu telah mendapat bukan hanya dukungan spiritual melainkan

bantuan riil dari badan-badan internasional, seperti *National Democratic Institute* dari Amerika Serikat dan *International Institute for Free Election* dari Eropa.¹⁵ Dengan kata lain, konsistensi, keteguhan dan kecermatan dari komite atau badan pemantau independen pemilu menjadi prasyarat bagi efikasinya terhadap perbaikan ataupun peningkatan kualitas pemilu.

Pemilu 1997

Dewasa ini pemilu bagi masyarakat Indonesia sebenarnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Pengalaman lima kali pemilu sejak Orde Baru lahir seharusnya telah memberi banyak pelajaran, terutama bagi usaha-usaha bersama masyarakat bangsa ini meningkatkan kualitas pemilunya dari waktu ke waktu. Tetapi tidak dapat diingkari bahwa sejumlah permasalahan besar masih menggayuti sistem dan proses pemilu di Indonesia. Salah satu persoalan tentang sistem pemilu, misalnya, adalah bagaimana kita dapat mengembangkan suatu sistem pemilu yang mampu menghasilkan wakil-wakil yang dekat dan aspiratif dengan masyarakat dan masalah-masalahnya. Dari berbagai penilaian nampak bahwa sistem pemilu perwakilan berimbang, selain mengandung berbagai hal positif dalam acuan formalnya, membawa orientasi yang lebih memihak kepada kepentingan kekuasaan negara daripada aspirasi masyarakat umumnya. Demikian juga dengan proses

¹⁵Antara lain baca "10 Tahun Setelah Gerakan 'People Power' di Filipina", *Media Indonesia* 4 Maret 1996; "Kisah Namfrel dan Pollwatch", *Media Indonesia* 31 Maret 1996; Kostarius Sinaga, "Komite Independen Pemantau Pemilu", *Media Indonesia* 18 Maret 1996.

¹⁴Baca dalam Melnik, ed. *Electoral Monitoring*, 50.

pemilu, banyak penilaian memperlihatkan bahwa penyelenggaraan pemilu di Indonesia tercemar oleh berbagai kecurangan dan pelanggaran asas-asas dasar pelaksanaan pemilu yaitu asas langsung, umum, bebas dan rahasia. Karena itu, barangkali tidak terlalu salah jika ada penilaian bahwa "penyelenggaraan pemilu selama ini lebih dilaksanakan sebagai pembenar atas apa yang sudah ditentukan pada panggung belakang oleh kelompok penguasa daripada sebagai mekanisme untuk menentukan mereka yang akan menjadi penguasa tersebut."¹⁶

Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu barangkali merupakan salah satu indikator yang mengesakan pernyataan itu. Dominasi itu terlihat bukan hanya dalam struktur organisasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) tetapi juga dalam struktur kepanitian pemilihan baik di tingkat pusat (PPI) maupun di tingkat daerah (PPD I dan PPD II), dan bahkan dalam struktur organisasi panitia pengawas pelaksanaan (Panwaslak) pemilu di tingkat pusat dan daerah.¹⁷ Posisi-posisi menentukan pada masing-masing struktur itu dipegang oleh pejabat-pejabat pemerintahan pusat.

Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu tidak akan menjadi persoalan besar jika saja aparat pemerintahan (birokrasi) terbebas dari afiliasi kepolitikan yang menguntungkan organisasi politik peserta pemilu tertentu. Kenyataannya aparat peme-

rintahan melalui Korpri tidak dapat dilepaskan dari keberadaan (dan kepentingan) Golkar. Dominasi pemerintah semacam itu mengakibatkan Golkar memperoleh posisi yang lebih menguntungkan daripada kedua parpol peserta pemilu lain. Ini masih ditambah lagi dengan keterkaitan ABRI dengan Golkar. Meski tidak secara langsung melibatkan diri dalam kepengurusan harian Golkar, tetapi mengingat posisinya sebagai anggota "tetap" keluarga besar Golkar, netralitas ABRI sebagai alat negara sulit berjalan sepenuhnya. Akibatnya dalam pengamanan pemilu, kecenderungan keterpihakannya kepada satu organisasi politik tertentu sulit dihindarkan.¹⁸

Dominasi itu barangkali merupakan manifestasi saja dari sikap rezim yang sebenarnya terhadap pemilu. Dari kenyataan itu dapat ditangkap makna bahwa bagi rezim, pemilu memang diterima sebagai sarana utama partisipasi rakyat untuk menyatakan keadulatan atas negara dan pemerintahan, tetapi pelaksanaannya harus dapat dikontrol agar hasil-hasilnya sesuai dengan kehendak rezim sendiri. Penerimaan atau pengakuan atas pemilu oleh rezim tidak mempunyai jaminan atas bagaimana pemilu itu diselenggarakan. Apakah pemilu berlangsung dengan taat kepada asas-asas langsung, umum, bebas dan rahasia, dan secara jujur dan adil, atau tidak, bukan merupakan hal pokok; yang penting adalah pemilu dapat diselenggarakan dan hasil-hasilnya dapat diketahui oleh tidak hanya publik dalam

¹⁶Surbakti, "KIPP, Demokratisasi dan Masalahnya", *Kompas* 1 April 1996.

¹⁷Banyak ulasan memberikan gambaran dan penilaian mengenai dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu, antara lain baca Sri Yanuarti, "KIPP, Pemilu, dan Masa Mengambang", *Kompas* 25 Maret 1996.

¹⁸Kemungkinan efek dari pernyataan Jend. (TNI) R. Hartono, KSAD, di Matesih, Karanganyar Jawa Tengah, 13 Maret 1996, yang menyatakan antara lain, bahwa "ABRI adalah kadernya Golkar", mengesakan kecenderungan itu. Lihat laporan *Forum Keadilan* (8 April 1996).

negeri tetapi juga publik internasional. Dalam keadaan seperti itu, kualitas pemilu dalam pengertian di sini menjadi sulit terham-piri oleh pemilu-pemilu di Indonesia.

Karena itu, bukan merupakan hal yang terlalu aneh jika sebenarnya *fairness* dalam pemilu senantiasa merupakan kerinduan masyarakat yang tidak pernah surut dalam sejarah Orde Baru. Sekurang-kurangnya secara formal pada Sidang Umum MPR 1988 dan 1992, gagasan memasukkan klausul "jur-dil" dalam penyelenggaraan pemilu telah diperjuangkan oleh baik PPP maupun PDI, tetapi selalu gagal. Usul ini sekali lagi diajukan oleh FPP DPR RI, yang didukung oleh FPDI, di dalam RUU Inisiatif tentang Perubahan UU 1/1985 tentang Pemilu pada medio 1996 lalu, tetapi sekali lagi juga gagal. Secara lebih luas, tuntutan atas perbaikan kualitas pemilu menggema dalam berbagai perbincangan di kalangan masyarakat umumnya. Tetapi ini pun secara praktis juga tidak pernah mempunyai pengaruh yang berarti bagi perbaikan kualitas pemilu Indonesia.

Beberapa upaya penyesuaian sistem pemilu Indonesia dengan perkembangan keadaan memang telah dilakukan selama ini. Ini terlihat dari perubahan beberapa kali UU No.15/1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, dan UU No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dua Undang-Undang yang menjabarkan gagasan-gagasan pokok yang memben-tuk sistem pemilu Indonesia. Tetapi agaknya langkah penyesuaian itu hanya menyangkut soal kuantitas anggota badan-ba-

dan perwakilan baik yang dipilih melalui pemilu maupun yang diangkat, dan komposisi anggota badan yang diangkat. Penyesuaian yang mendasar berkaitan dengan kualitas (dalam arti di atas) pemilu nampaknya belum dilakukan.

Demikian pula, kurang terlihat perubahan fundamental dalam proses pemilu umumnya dan khususnya Pemilu 1997. Sejak UU No.1/1985 tentang Pemilu diundangkan, pelibatan Organisasi Peserta Pemilu (OPP) nonpemerintah memang dinyatakan akan (harus) ditingkatkan dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Tetapi nampaknya peningkatan pelibatan itu dalam operasionalisasinya menyangkut hanya pada hal-hal dalam tahapan-tahapan pemilu yang kurang *crucial*. Dalam tahapan-tahapan *crucial* proses pemilu seperti tahapan pendaftaran pemilih, pemungutan suara dan penghitungan suara, OPP tidak dilibatkan atau, walaupun dilibatkan, peran mereka hanya sebagai pelengkap saja.

Peran pelengkap OPP itu dapat dicermati misalnya dalam contoh kasus unsur OPP sebagai saksi dalam tahap pemungutan suara dan penghitungan suara, dua tahap yang sangat "rawan" dalam proses pemilu. Di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS), OPP "diberi" kesempatan untuk menghadirkan saksi. Tetapi kehadiran saksi tidak membawa efek apa pun pada keabsahan pemungutan suara dan penghitungan suara.¹⁹ Bahkan ketidakhadiran saksi OPP dengan alasan apa pun tidak mempengaruhi jalannya pemungutan suara dan perhitungan suara. Absah tidaknya pemungutan suara dan perhitungan suara ditentukan

¹⁹Sintong Silaban S.H., *Tindak Pidana Pemilu* (Jakarta: Sinar Harapan, 1992), 9-10.

oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang seluruh anggotanya adalah aparat pemerintah.

Keberadaan Panwaslak nampaknya kurang dipercaya sebagai jaminan atas kualitas Pemilu. Di samping secara struktural Panwaslak berada dalam subordinasi pemerintah, sebagai penyelenggara pemilu operasionalisasi kerja Panwaslak selama ini juga lebih bersifat reaktif, menunggu pengaduan yang dilaporkan oleh OPP secara administratif daripada melakukan langsung pemantauan di TPS-TPS. Walaupun ada pemantauan, biasanya itu merupakan kunjungan kerja yang bersifat ritual.²⁰

Dalam keadaan seperti itu dan bersamaan dengan semakin berkembangnya masyarakat Indonesia, nampaknya merupakan sesuatu yang wajar jika tuntutan atas perbaikan kualitas pemilu semakin meningkat dan teraksentuasi dengan kuat oleh berbagai komunitas dalam masyarakat. Inisiatif beberapa komunitas dalam masyarakat untuk mendirikan badan-badan pemantau independen pemilu pada masa-masa awal persiapan Pemilu 1997, seperti Komite Nasional Pemantau Pemilu (KNPP) yang bermarkas di Bandung dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) yang berpusat di Jakarta, nampaknya merupakan bukan hanya manifestasi dari tuntutan ataupun keinginan yang makin kuat dari kalangan masyarakat untuk perbaikan kualitas pemilu Indonesia, melainkan juga kenyataan bahwa bagian-bagian masyarakat yang sadar politik makin membesar dan meluas.²¹

²⁰Baca Yuniarti, "KIPP, Pemilu dan Massa Mengambang".

²¹Berbagai ulasan atau analisis tentang refleksi politik dari badan-badan pemantau independen ini

Tetapi pertanyaan selanjutnya adalah sejauh manakah dapat diperkirakan badan-badan pemantau independen ini mempunyai efek bagi kualitas Pemilu 1997. Dari sini serangkaian pertanyaan yang bersifat operasional dapat diajukan.²² Apakah badan-badan itu akan membuat berkurangnya tindak pelanggaran dalam pemilu, jika pelanggaran itu tidak sepenuhnya lenyap? Apakah dengan adanya badan-badan itu, Pemilu 1997 akan memunculkan pemenang baru dari yang ada selama ini? Walaupun seandainya badan-badan ini dibiarkan bebas bergerak, atau bahkan didukung oleh pemerintah, apa yang dapat diharapkan darinya? Membongkar berbagai kecurangan dalam pemilu? Seandainya kecurangan itu dilaporkan dengan bukti-bukti yang meyakinkan, apakah hasil pemilu akan dengan sendirinya digugurkan? Apakah para pelanggar akan dihukum beramai-ramai?

Nampaknya sulit membayangkan pertanyaan-pertanyaan di atas akan memperoleh jawaban-jawaban positif. Kendala-kendala yang dihadapi oleh badan-badan pemantau independen ini terlalu besar dan nyata, dan bersifat tidak hanya teknis dan finansial tetapi juga "politis dan hukum". Kendala teknis dan finansial, misalnya, akan berupa kesulitan dana dan tenaga dari badan-badan pemantau independen ini untuk

dapat disimak antara lain dalam Cornelis Lay, "Selamat Datang KIPP", *Kompas* 26 Maret 1996; Novel Ali, "Lembaga Partikelir Mengawasi Pemilu", *Media Indonesia* 22 Februari 1996.

²²Pertanyaan-pertanyaan seperti ini tidak untuk mengecilkan arti badan-badan pemantau independen pemilu yang ada, melainkan untuk semata-mata melihat kemungkinan-kemungkinan yang paling riil dari efektivitas keberadaan mereka, seperti diajukan oleh Ariel Haryanto, "Cermin itu Bernama KIPP", *Media Indonesia* 31 Maret 1996.

mendukung efektivitas kerja mereka memantau ribuan TPS yang tersebar di seluruh Indonesia. Diperkirakan jumlah TPS akan mencapai 250.000. Lebih sulit lagi adalah memantau pengiriman kotak-kotak suara dari TPS-TPS ke Panitia Pemilihan Daerah di kabupaten/kotamadya. Sementara itu, kendala politis dan hukum akan berupa berbagai hambatan-hambatan "legalitas" dari pemerintah dan aparat keamanan negara bukan hanya atas kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan pemantau itu, tetapi bahkan atas keberadaan mereka. Larangan-larangan resmi maupun tentangan-tentangan kelompok-kelompok masyarakat tertentu atas pendirian KIPP di daerah-daerah, seperti Lampung, Banten, Bandung, Ujungpandang, dan Medan, merupakan manifestasi riil dari kendala tersebut.²³

Meski badan-badan pemantau ini menggalang dana dan tenaga-tenaga pelaksana kegiatan mereka atas dasar kesukarelaan, yang memang secara langsung memperoleh tanggapan positif dari berbagai anggota dan kalangan masyarakat, tetapi tanpa ada otoritas bagi keberadaan dan berbagai kegiatan yang mereka laksanakan, dan prosedur hukum yang jelas untuk menindaklanjuti berbagai hasil pantauan mereka, nampaknya efikasi dari tujuan-tujuan mereka atas Pemilu 1997 sangat sulit menjadi kenyataan. Apalagi semua itu masih tetap berada di bawah bayang-bayang pelaksanaan hukum yang "manipulatif". Karena itu, efek yang dapat diperkirakan dari keberadaan badan-badan

pemantau ini nampaknya bukan langsung pada perbaikan kualitas Pemilu 1997, tetapi lebih pada penyadaran masyarakat atas pemilu khususnya dan politik umumnya. Belajar dari pengalaman di negara-negara tetangga, keberadaan badan-badan pemantau independen semacam yang aktif dapat memberi jasa besar bagi kesehatan politik di negara masing-masing.

Badan-badan semacam itu dapat, misalnya, menjadi ajang pendidikan politik yang sangat nyata. Rakyat diajak mengenal, dan bukan sekedar menghafal, pasal-pasal peraturan pemilu; di samping juga memahami alasan-alasan dasar mengapa pemilu penting, apa hak dan tanggung jawab baik pemilih maupun calon unggulan yang dipilih. Paling sedikit kesibukan pemantauan dan organisasinya mengurangi kebiasaan massa untuk adu kekerasan dalam menyelesaikan perbedaan atau kepentingan. Dengan kata lain, badan-badan pemantau ini dapat menjadi sarana memberdayakan para warga negara untuk menggunakan hak dan melaksanakan tanggung jawab politiknya dalam pemilu, sehingga suaranya itu secara kolektif menentukan siapa yang menduduki jabatan-jabatan puncak dalam pemerintahan (legislatif dan eksekutif) yang pada gilirannya akan menentukan kebijakan dan program pemerintahan lainnya sesuai dengan aspirasi rakyat yang diwakili.

Pendidikan politik semacam itu memang mirip dengan P4, tetapi juga banyak bedanya. Pendidikan ini sifatnya sukarela. Lebih penting lagi, prosesnya berlangsung dari-oleh-untuk masyarakat. Ini sulit didapatkan di lembaga-lembaga sekolah formal, atau di partai-partai politik, dan media massa. Ini merupakan pendidikan politik yang paling elementer, tetapi sangat mendasar se-

²³ Lihat berbagai laporan media massa tentang tentangan pendirian KIPP di daerah-daerah, antara lain, *Kompas* 25 Maret 1996, *Merdeka* 27 Maret 1996, *Republika* 29 Maret 1996, *Suara Pembaruan* 15 April 1996.

hingga mutlak perlu. Pendidikan ini berwasan kerakyatan dan kenegaraan seluas-luasnya tanpa mengunggulkan kepentingan golongan.²⁴

Hadirnya badan-badan pemantau independen di negara tetangga juga sempat membuat oknum-oknum yang terbiasa berbuat curang berpikir ulang sebelum meneruskan tradisinya. Mungkin mereka sadar bahwa badan-badan itu tidak cukup berkuasa untuk menghakimi mereka. Kecurangan dapat saja diteruskan, tetapi kecurangan itu semakin sulit dilakukan, jalannya berbelit, dan resikonya semakin mahal. Apalagi jika laporan badan-badan ini tersiar secara internasional. Kemungkinan ini menjelaskan sebenarnya bahwa karena badan-badan pemantau ini lahir dari kalangan masyarakat sendiri, dan bukan dari lembaga yang memiliki kewenangan formal, hasil kerja mereka tidak akan memiliki konsekuensi juridis melainkan hanya mempunyai konsekuensi moral.

Kontinuitas Pemantau Independen

Pencermatan di atas pada dasarnya mengindikasikan bahwa kehadiran badan-badan pemantau independen hanya akan mempunyai efek pada peningkatan kualitas pemilu khususnya dan kehidupan politik umumnya dalam jangka panjang. Tetapi justru karena efek jangka panjang ini kehadiran mereka menjadi penting. Badan-badan pemantau pemilu itu sebenarnya menawarkan proses pembaruan politik tidak melalui jalan yang revolusioner, melainkan melalui proses penyadaran politik yang dalam dirinya bersi-

fat evolutif. Dengan jalan seperti itu sosialisasi nilai-nilai demokrasi akan berlangsung dan tertanam dalam pemahaman politik masyarakat. Dari sinilah barangkali demokratisasi yang sebenarnya atas kehidupan politik Indonesia akan berawal.

Mempertahankan dan meningkatkan kualitas badan-badan pemantau itu kini yang menjadi persoalan. Tidak saja mereka harus menghadapi berbagai masalah dari kehidupan politik nasional yang berkembang makin patologis, melainkan juga harus mampu meyakinkan berbagai kalangan dan lapisan masyarakat bahwa kehadiran mereka memang diperlukan bagi pembaruan dan perbaikan kehidupan politik bangsa Indonesia. Dalam keadaan demikian, badan-badan itu harus mampu menyatakan sifat netralitas mereka dari berbagai kekuatan politik yang saling bersaing. Netralitas merupakan faktor dasar yang mengembangkan kredibilitas badan-badan itu di mata masyarakat sehingga suara mereka akan didengar. Bila badan-badan ini hanya mau melihat apa yang mereka ingin lihat, seperti melihat kesalahan salah satu kekuatan politik tetapi mengabaikan kesalahan kekuatan politik lain, kredibilitas mereka akan dipertanyakan. Untuk memelihara kredibilitas ini, badan-badan itu harus berani mengungkapkan kenyataan apa adanya siapa pun yang terlibat di dalamnya.²⁵

Di samping itu, badan-badan pemantau ini dituntut untuk mampu mempertahankan sifat dasarnya sebagai institusi yang berasal dari masyarakat (*society initiated institutions*) secara konsisten dan konsekuen. Ini perlu tidak saja untuk memelihara basis

²⁴Haryanto, "Cermin itu Bernama KIPP".

²⁵Lihat Surbakti, "KIPP, Demokratisasi dan Masalahnya".

dukungan badan-badan itu yang didasarkan pada kesukarelaan masyarakat, tetapi juga untuk mengembangkan badan-badan itu menjadi bagian dari kehidupan masyarakat. Dengan konsistensi ini, meski badan-badan pemantau ini sebenarnya merupakan fenomena kelompok terdidik di perkotaan yang merindukan pembaruan politik, mereka akan tetap mampu tampil sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan dan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat, dan berperan lebih sebagai pendamping daripada sebagai penguasa baru masyarakat.

Faktor lain lagi yang perlu bagi efek jangka panjang dari kehadiran badan-badan ini adalah kemampuan mereka memelihara kontinuitas dari berbagai aktivitas mereka. Di samping penting untuk menunjukkan bahwa badan-badan ini tetap hidup dan memang mempunyai alasan untuk hidup karena banyak hal harus dilakukan untuk perbaikan kualitas pemilu dan kehidupan politik umumnya, kontinuitas ini perlu untuk memelihara hubungan dan memperluas intimasi mereka dengan berbagai lapisan dan kalangan masyarakat. Tanpa kontinuitas ini, badan-badan itu hanya akan sia-sia dan bahkan menjadi beban masyarakat.

Ketiga faktor di atas pada dasarnya mengindikasikan bahwa kelangsungan dan perkembangan badan-badan pemantau ini tergantung bukan semata-mata pada kemampuan dan kehandalan para inisiator dan penyelenggaranya tetapi juga pada dukungan masyarakat. Dengan kata lain, mereka akan dapat menjadi besar dan mampu bertahan, sebagian besar, apabila masyarakat menghendaki demikian karena memang memerlukan keberadaan mereka. Sebaliknya,

bila masyarakat tidak memerlukan kehadiran mereka, tanpa dilarang ataupun dibubarkan oleh aparat penguasa, mereka akan runtu dengan sendirinya.

Sejauh ini nampak gejala yang menunjukkan dukungan masyarakat terhadap badan-badan pemantau independen ini. Laporan *Polling* Litbang harian *Kompas*, misalnya, menyatakan antara lain bahwa 50% responden mendukung keberadaan KIPP.²⁶ Sementara itu, *Polling* yang dilakukan oleh CESDA-LP3ES pada bulan Agustus 1996 menunjukkan, antara lain, 91,1% responden merasa perlu adanya lembaga atau organisasi yang mengawasi pelaksanaan pemilu.²⁷ Laporan *Survey* lain oleh Litbang harian *Kompas* yang dilakukan pada waktu yang berbeda (30 Nopember 1996) menyatakan, antara lain, bahwa 66,2% responden menyetujui pembentukan KIPP.²⁸ Berbagai laporan survey ini nampaknya cukup menunjukkan bahwa badan-badan pemantau pemilu yang ada perlu mengembangkan diri sesuai dengan pertimbangan faktor-faktor di atas.

Penutup

Badan pemantau independen pemilu memang bukan merupakan jaminan bagi terpenuhinya secara segera peningkatan kualitas pemilu Indonesia. Efek keberadaan badan ini bersifat jangka panjang, dan bisa jadi efek itu tidak hanya pada perbaikan kualitas

²⁶"Hasil 'Polling' mengenai KIPP", *Kompas* 27 Maret 1996.

²⁷Laporan *Bisnis Indonesia* 16 Agustus 1996.

²⁸Pusat Penelitian Kompas, *Laporan Survey Gaya Hidup dan Sikap Politik Kelas Menengah* (Jakarta: Litbang Harian Kompas, 1996), 69.

pemilu Indonesia melainkan juga pada penyehatan kehidupan politik nasional secara keseluruhan. Karena itu, kemustahilan atas efek badan-badan pemantau pemilu ini pada Pemilu 1997 bukan merupakan alasan untuk meniadakan kehadiran mereka. Kehadiran mereka justru harus dapat berlangsung dalam jangka panjang.

Kalaupun badan-badan itu, KIPP terutama, sampai saat ini mendapat tantangan yang begitu keras dari bagian-bagian aparat

kekuasaan atau pendukung *status quo*, ini sebenarnya merupakan "pembuktian terbalik" bagi kebenaran misinya,²⁹ yakni bahwa KIPP dan badan-badan semacam memang beralasan untuk hidup dan berfungsi untuk mencerahkan dan menyehatkan kehidupan demokrasi Indonesia.

²⁹Mochtar Pabottingi, "Puncak Gunung KIPP", *Forum Keadilan* (20 Mei 1996): 99.

Analisis Peristiwa

Fenomena Politik Kekerasan dan Kerusuhan Massal Desember 1996 - Januari 1997

H. Anton Djawamaku

SEJAK tiga tahun terakhir, kekerasan dan kerusuhan massal semakin menjadi fenomena politik di Indonesia, dengan intensitas yang terus meningkat. Dalam tahun 1996 sekurangnya telah terjadi 12 kali kekerasan dan kerusuhan massal atau rata-rata sekali dalam sebulan. Akan tetapi dalam bulan Desember 1996 dan Januari 1997 gejala tersebut telah meningkat secara berarti, yaitu sebanyak 6 kali. Selain terjadi intensitas peningkatan, fenomena ini semakin menarik karena memiliki karakteristik yang semakin bervariasi. Dengan demikian pendalaman terhadap gejala kekerasan dan kerusuhan massal dalam dua bulan itu, mungkin dapat memberi jawaban yang lebih memadai tentang fenomena politik yang tampaknya semakin marak ini.

Karakteristik Kerusuhan

Tanggal 24 Desember 1996 di Dili, Timor, sekitar 20.000 orang menyambut ke-

datangan Uskup Belo yang baru saja menerima hadiah Nobel Perdamaian di Norwegia. Penyambutan tersebut diselingi dengan tindakan destruktif massa yang mengakibatkan seorang anggota ABRI tewas dan 11 orang warga sipil lainnya luka-luka. Apa pun faktor pemicunya, insiden ini sesungguhnya merupakan percikan dari masalah yang jauh lebih mendasar yaitu proses *nation building* yang belum selesai. Walaupun secara faktual Timor merupakan wilayah NKRI, namun proses integrasinya ke dalam masyarakat Indonesia belum sepenuhnya tuntas. Oleh karena itu kekerasan dan kerusuhan sewaktu-waktu dapat meledak di wilayah ini. Apalagi kalau sikap dan tindakan aparaturnya di wilayah itu, terutama mereka yang datang dari luar belum dapat menenangkan hati rakyat Timor.

Tanggal 26-27 Desember 1996 kerusuhan massal meledak di Tasikmalaya. Faktor pemicunya adalah penganiayaan oleh beberapa oknum Polres terhadap 3 orang ustadz yang mengasuh pesantren Condong, sebagai aki-

bat dari ketidakpuasan pihak orang tua yang kebetulan anggota Polres atas perlakuan terhadap anaknya yang dibina di pesantren tersebut. Akibat penganiayaan itu berkembang isu keagamaan yang mengakibatkan terjadinya kerusuhan massal. Dalam kerusuhan ini antara lain terjadi pengrusakan dan pembakaran 16 kantor Polisi, 5 buah gereja, 1 buah gedung Khonghucu, 10 buah pabrik, puluhan toko, bank-bank swasta, rumah-rumah WNI keturunan Cina serta pembakaran mobil dan motor. Kerugian materiil seluruhnya sekitar Rp 85 milyar dan 4 orang tewas.

Tanggal 30 Desember 1996 - 6 Januari 1997 meledak kerusuhan di Sanggau Ledo, Sambas, Kalimantan Barat antara penduduk asli (Dayak) dan pendatang (Madura). Korbannya tercatat sementara 21 orang meninggal, 998 rumah warga dirusak dan dibakar.¹ Sebanyak 6.075 orang diungsikan, bahkan ada yang dievakuasi dengan pesawat ke Pontianak. Faktor pemicunya adalah penganiayaan oleh sekelompok suku Madura terhadap 2 orang suku Dayak yang dianggap menyanggol seorang gadis Madura dalam sebuah kerumunan menjelang perayaan Tahun Baru. Kerusuhan massal ini menjalar hingga ke beberapa kecamatan. Di antaranya tanggal 31 Januari 1997 terjadi kerusuhan di Kecamatan Senga Temila dan Kecamatan Pahauman Kabupaten Pontianak, kemudian tanggal 1 Februari 1997 terjadi kerusuhan di Siantan dan Sambas, lalu pada tanggal 1-2 Februari 1997 terjadi kerusuhan di Kecamatan Sosok Kabupaten Sanggau. Akibat kerusuhan tersebut hampir dua minggu lamanya (tanggal 2-13 Februari 1997) pemerintah Malaysia menutup seluruh wila-

yah perbatasannya dengan Kalimantan Barat.²

Tanggal 27 Januari 1997 terjadi kerusuhan massal di Tanah Abang, Jakarta. Peristiwa ini berawal dari penertiban pedagang kaki lima di daerah Tanah Abang yang dilakukan oleh petugas Tramtib (Ketentraman dan Ketertiban) Pemda Jakarta Pusat. Aksi penertiban itu dilakukan secara kasar dan mengakibatkan seorang pedagang kaki lima luka parah yang kemudian diisukan meninggal dunia. Akibatnya para pedagang melakukan protes dan dengan segera tercipta kerusuhan massal. Dalam kerusuhan ini 7 unit kendaraan roda empat, dua sepeda motor dan kantor Kecamatan Tanah Abang serta kantor Kelurahan Kebon Melati rusak dan hangus dibakar massa. Kerugian yang diderita oleh Pemda DKI akibat terbakarnya kantor Kecamatan Tanah Abang diperkirakan sebesar Rp 1 milyar.

Tanggal 30 Januari 1997 pecah kerusuhan massal di Rengasdengklok yang melibatkan sekitar 10.000 orang. Konon kerusuhan ini terjadi akibat perselisihan antara seorang WNI keturunan Cina yang merasa terganggu dengan tindakan sekelompok pemuda yang memukul bedug guna membangunkan masyarakat untuk makan sahur. Perselisihan ini sebenarnya sudah diselesaikan secara damai, namun 3 jam setelah itu meledak kerusuhan yang melanda seluruh kota Rengasdengklok. Dalam insiden ini terjadi pengrusakan dan pembakaran 2 buah wihara, 4 buah gereja, 26 buah mobil, 79 buah rumah, 4 buah pabrik, 72 toko termasuk gedung BCA dan Bank Tamara, sebuah sekolah (SD & TK) dan sebuah bioskop.

¹*Suara Karya*, 17 Februari 1997.

²*Suara Pembaruan*, 4 Februari 1997 dan *Media Indonesia*, 14 Februari 1997.

Selanjutnya pada tanggal 31 Januari 1997 terjadi kerusuhan massal di Pabrik Tekstil PT Kahatex, Kabupaten Sumedang. Kerusuhan ini terjadi karena sekitar 5.000 karyawan pabrik tersebut menuntut uang THR yang belum dibayar oleh pihak perusahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Massa lalu membakar barang-barang milik perusahaan. Begitu terjadi kerusuhan ini, di Bandung beredar isu bahwa akan terjadi kerusuhan massal sehari sesudahnya. Akibatnya pada tanggal 1 Februari 1997 seluruh kota Bandung menjadi lengang dan sepanjang hari kehidupan ekonomi di kota itu lumpuh total. Kerusuhan Kahatex berakhir setelah pihak pengusaha menyatakan kesediaannya untuk bermusyawarah dengan wakil para karyawan. Dalam musyawarah yang berlangsung tanggal 1 Februari 1997, 75% tuntutan para karyawan dikabulkan oleh pihak pengusaha.³

Berbagai kerusuhan itu menampilkan karakteristik yang semakin beraneka ragam. Sekurang-kurangnya ada tiga hal yang secara serentak mengemuka dalam kerusuhan Tasikmalaya. *Pertama*, kewibawaan aparat (Polri) yang merosot serta sikap perlawanan rakyat terhadap penguasa. Hal itu antara lain dapat dilihat dari keberanian rakyat merusak dan membakar kantor-kantor Polisi. *Kedua*, masalah SARA semakin menguat, antara lain dengan dibakarnya banyak gereja dan rumah-rumah WNI keturunan Cina. *Ketiga*, kecemburuan sosial yang ditunjukkan dengan membakar begitu banyak sarana ekonomi seperti toko-toko, pabrik-pabrik dan bank-bank yang sebagian besar adalah milik WNI keturunan Cina.

Sementara itu kerusuhan-kerusuhan lain yang menyusul kemudian, dapat diidentifikasi kecenderungan dominan dari masalah-masalahnya yang mengemuka. Kerusuhan Tanah Abang secara jelas menunjukkan merosotnya kewibawaan aparat pemerintah, khususnya aparat Tramtib serta keberanian rakyat melakukan perlawanan terhadap penguasa. Dalam kerusuhan Rengasdengklok, isu agama merupakan faktor dominan yang dimanfaatkan untuk mengobarkan kerusuhan massal. Sedangkan kerusuhan di Kalimantan Barat memiliki corak sendiri, yaitu ketidakserasian hubungan antar-etnis yang telah berkembang demikian rumit dan kompleks. Apabila masalah ini tidak diatasi secara arif, bukan tidak mungkin akan berkembang menjadi perang antarsuku seperti yang terjadi di Rwanda, Afrika Tengah. Kerusuhan di PT Kahatex, Sumedang, sesungguhnya merupakan masalah internal perusahaan bersangkutan. Akan tetapi kerusuhan-kerusuhan pekerja bila tidak segera ditangani secara memuaskan, akan dengan mudah berkobar menjadi kerusuhan massal.

Fakta-fakta di atas antara lain mengungkapkan bahwa insiden-insiden kecil saja telah dapat menimbulkan kerusuhan massal dengan sasaran yang jauh lebih luas, bahkan menyangkut pihak-pihak lain yang sama sekali tidak ada sangkut pautnya dengan penyebab kerusuhan. Jadi antara faktor pemicu dan kerusuhan yang terjadi seringkali tidak terdapat hubungan sebab akibat secara logis. Kenyataan ini tentu menimbulkan pertanyaan, mengapa masyarakat dengan mudah menjadi bringas tatkala muncul pertikaian-pertikaian kecil yang sebenarnya dapat dicarikan jalan keluarnya? Jawaban mengenai hal ini biasanya me-

³*Suara Karya*, 3 Februari 1997.

nyangkut dua hal yang saling berhubungan. *Pertama*, orang lalu mencari siapa dalang (aktor intelektual) yang merekayasa dan mengobarkan kerusuhan. *Kedua*, berkenaan dengan tersumbatnya penyaluran dinamika ketidakpuasan dalam masyarakat. Dalam hal ini orang berusaha menemukan akar persoalan dari kerusuhan yang biasanya meliputi berbagai aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Upaya mencari dalang yang merekayasa kerusuhan memang merupakan hal yang penting. Akan tetapi hal ini bukan satu-satunya pemecahan, apalagi bersifat tuntas. Perekayasaan itu hanya dapat terjadi secara efektif apabila terdapat kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat yang menunjangnya. Oleh karena itu tidak kalah penting adalah upaya untuk menemukan akar persoalan yang sebenarnya dan ikhtiar untuk mengatasinya secara tuntas. Dengan demikian harus ada perbaikan terhadap sektor-sektor strategis dalam kehidupan masyarakat yang sekaligus berarti semakin mempersempit ruang gerak operasional "dalang". Pemecahan masalah pada hal yang kedua ini jauh lebih sulit dan membutuhkan waktu yang relatif lebih lama, dibandingkan dengan pemecahan masalah pada hal yang pertama. Walaupun demikian pemecahan masalah ini lebih mendasar sifatnya.

Menjajagi Akar Permasalahan Kerusuhan

Potensi konflik dalam masyarakat bersumber dari berbagai rasa tidak puas yang lama terpendam dan merupakan hasil jalin-

an interaksi dari berbagai faktor.⁴ Akan tetapi tidak semua rasa tidak puas atau frustrasi masyarakat itu menimbulkan sikap agresif. Agresivitas lebih gampang terjadi tak kala frustrasi yang terpendam itu diserap sebagai akibat tindakan kesewenang-wenangan dan ketidakadilan.⁵ Kondisi demikian cenderung membuat masyarakat emosional yang diekspresikan pada berbagai tindakan pengrusakan dan kekerasan. Menurut *Prof. Dr. J.E. Sahetapy SH* budaya kekerasan dapat juga hidup dan berkembang subur dalam suatu masyarakat yang dalam kehidupan sehari-hari mengalami gejala "kekerasan struktural". Hal yang dimaksudkan ini bukanlah kekerasan secara fisik, melainkan suatu gejala yang berdampak psikis seperti pernyataan *gebuk saja, mbalelo*, atau *itu perbuatan OTB*.⁶

Jadi kerusuhan massal pada dasarnya mempunyai daya yang sangat dahsyat dan senantiasa disebabkan oleh masalah yang kompleks. Pendekatan atas masalah ini secara sosiologis, dibedakan antara masalah-masalah yang bersifat *manifest* dan *laten*. Pada hal yang pertama adalah masalah-masalah yang tampak di permukaan, masalah-masalah yang menjadi faktor pemicu dalam kerusuhan massal. Sedangkan pada hal yang kedua adalah masalah-masalah yang tidak kelihatan, yang tersembunyi, tetapi justru menjadi sebab sesungguhnya dari

⁴Menurut Kuntowijoyo sekurang-kurangnya ada tiga kekuatan pengubah yang bekerja sepanjang PJPT I, yaitu *industrialisasi*, *urbanisasi* dan *internasionalisasi*, *Kompas*, 16 Januari 1997.

⁵Limas Sutanto, "Tentang Frustrasi dan Agresi Massa", *Kompas*, 14 Januari 1997.

⁶Pendapat Sahetapy ini dikemukakan dalam seminar sehari tanggal 9 Januari 1996 di Ambon, lihat *Kompas*, 10 Januari 1996.

kerusuhan itu. Dengan demikian konflik yang muncul ke permukaan (manifest) hanyalah sebagian kecil dari sejumlah persoalan besar (laten) yang dihadapi oleh masyarakat.⁷ Persoalan kita adalah bagaimana membedah masalah-masalah yang bersifat laten itu sebagai upaya pemecahan yang bersifat mendasar. Hal ini harus didekati dari keseluruhan konteks kehidupan masyarakat.

Kalau faktor pemicu dapat dijadikan petunjuk, akar persoalan dari insiden Tasikmalaya dan Tanah Abang sesungguhnya terletak pada perasaan tidak puas masyarakat terhadap berbagai penyalahgunaan kekuasaan dan penyelewengan dalam birokrasi pemerintahan. Di antaranya dalam bentuk korupsi, kolusi, manipulasi, arogansi kekuasaan, ketidakadilan dalam kebijakan pembangunan, termasuk ketidakadilan dalam penerapan dan penegakan hukum. Keadaan demikian tidak hanya terbatas di Tasikmalaya dan Tanah Abang, tidak pula terbatas pada salah satu aparat saja, melainkan dirasakan sebagai kondisi umum oleh masyarakat luas bahkan oleh kalangan pemerintahan dan aparat sendiri. Tatkala perasaan tidak puas yang terpendam lama ini menemukan momentumnya dan meledak dalam bentuk aksi kekerasan masyarakat yang bersifat anomi, maka sasarannya tidak lagi menjadi penting. Apa saja yang dijumpai massa yang tengah emosional itu akan menjadi sasaran pengrusakan: mobil, toko, gereja, wihara, kantor, bahkan kantor polisi.

Kerusuhan di Kalimantan Barat sebenarnya merefleksikan rasa tidak puas masyarakat

lokal terhadap berbagai kebijakan pembangunan yang dirasakan tidak menguntungkan mereka, tetapi lebih menguntungkan penduduk pendatang dari luar daerahnya. Rasa tidak puas ini membangkitkan kesadaran kedaerahan yang sebenarnya mengandung tuntutan agar masyarakat lokal lebih diberdayakan secara positif. Jadi tuntutan akan otonomi daerah (termasuk pembagian keuntungan ekonomi) dengan memprioritaskan peran serta penduduk lokal dalam arti sesungguhnya. Tuntutan demikian adalah wajar dan seharusnya ditanggapi pemerintah secara arif, demi pembinaan kesatuan bangsa yang tetap memberi ruang gerak bagi perkembangan positif semua unsur kebhinnekaan.⁸ Dengan demikian akar persoalan kerusuhan di daerah Kalimantan ini sama dengan kerusuhan di Tasikmalaya dan Tanah Abang, ditambah lagi unsur "kedaerahan". Akan tetapi unsur yang terakhir ini hendaknya tidak disikapi secara reaktif, apalagi secara gegabah menganggapnya sebagai gerakan separatistis.

Kerusuhan Rengasdengklok tampaknya juga bukan murni masalah agama, walaupun faktor pemicunya adalah masalah tersebut. Oleh karena konflik yang berkaitan dengan masalah ini telah diselesaikan oleh para pihak yang bertikai. Apalagi penghayatan keagamaan pada masa Puasa secara intensif mendorong terwujudnya mekanisme pengendalian diri yang cukup tinggi. Walaupun demikian masalah keagamaan tetap memiliki dimensi ganda. Di satu sisi agama mampu menyejukkan hati, tetapi serentak

⁷Lihat Laode Ida, "Kesenjangan, Kecemburuan dan Kerusuhan", *Media Indonesia*, 3 Januari 1997.

⁸Lihat Hendardi, "Keanekaragaman dan Keadayaan", *Kompas*, 16 Januari 1997. Lihat juga ulasan Manuel Kaisiepo, "Budaya Kekerasan, Kekerasan Massa dan Kekerasan Struktural", *Kompas*, 20 Januari 1997.

itu juga di sisi lain agama dapat mendorong fanatisme buta, terutama apabila penghayatan keagamaan tidak dilakukan secara utuh dan substansial. Jadi kerusuhan Rengasdengklok memiliki basis permasalahan yang lain dari masalah agama. Masalah terakhir ini hanyalah faktor tambahan untuk mengobarkan kerusuhan. Ibarat menyiram bensin ke dalam api yang tengah membara dalam sekam. Dengan perkataan lain akar persoalannya sama dengan kerusuhan-kerusuhan lain yang diuraikan di atas, ditambah lagi dengan unsur "keagamaan".

Demikian pula halnya dengan kerusuhan massal di pabrik PT Kahatex, Sumedang. Hampir semua tuntutan pekerja untuk dipenuhi oleh pihak pengusaha adalah tuntutan-tuntutan yang bersifat normatif.⁹ Artinya berbagai tuntutan tersebut telah memiliki dasar pengaturannya di dalam peraturan perundang-undangan Tenaga Kerja yang berlaku, tetapi rupanya tetap diabaikan oleh pihak pengusaha. Sementara itu pemerintah hampir tidak pernah menindak para pengusaha yang melakukan pelanggaran peraturan Tenaga Kerja, bahkan terkesan telah terjadi kolusi yang terus diawetkan di antara kedua pihak bersangkutan. Dengan demikian akar persoalan kerusuhan massal di perusahaan ini pada dasarnya sama dengan kerusuhan-kerusuhan yang diuraikan di atas, hanya lebih dititikberatkan pada dimensi keadilan sosial, yaitu keadilan sosial bagi pekerja.

Jadi dalam peristiwa-peristiwa kerusuhan selama dua bulan ini, kesenjangan ekonomi dan konflik agama hanyalah unsur penyumbang yang membuat kerusuhan semakin marak, semakin dahsyat. Kalau kesen-

jangan ekonomi merupakan akar persoalannya, maka kerusuhan seharusnya sudah meledak di kota-kota besar di mana kesenjangan ekonomi terjadi secara ekstrim. Se jauh ini kerusuhan muncul secara sporadis, juga terjadi di daerah-daerah yang kesenjangan ekonominya relatif memadai. Demikian pula masalah agama bukan akar persoalan dari kerusuhan. Sebab apa yang disebut sebagai konflik agama, sebenarnya lebih merupakan konflik kepentingan politik yang memanfaatkan kepekaan agama. Jadi yang dipertaruhkan dalam konflik ini sesungguhnya kepentingan politik bukan kepentingan agama. Memang dalam berbagai kerusuhan yang menjadi sasaran selalu saja kelompok "minoritas", baik minoritas agama maupun minoritas keturunan. Hal demikian itu tampaknya sudah menjadi semacam aksioma politik dan bukan indikasi konflik agama.

Usul Solusi

Akar permasalahan berbagai kerusuhan itu mencakup berbagai permasalahan yang luas dan kompleks. Karena itu pemecahan masalahnya harus dilakukan secara mendasar, konsisten dan konsekuen. Jadi tidak sekedar mengatasi gejalanya atau menindak tegas pelaku dan aktor intelektualnya yang memang sudah seharusnya. Dalam hubungan ini perlu diambil berbagai langkah operasional di antaranya: *Pertama*, meniadakan birokratisasi dalam berbagai segi kehidupan yang mengekang kebebasan dan menghambat kreativitas masyarakat; *Kedua*, mengembangkan keadilan dalam seluruh kebijakan pembangunan, termasuk keadilan dalam penerapan hukum; *Ketiga*, mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh pro-

⁹Lihat *Suara Karya*, 3 Februari 1997.

ses pembangunan dan pemeratakan kesempatan menikmati hasil-hasil pembangunan; *Keempat*, memberi kepercayaan kepada daerah untuk mengembangkan otonomi. Keseluruhan proses pembangunan ini pada da-

sarnya menuntut fungsionalisasi sistem politik nasional demi memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia di atas sendi-sendi Pancasila, UUD 1945, paham kebangsaan dan wawasan Nusantara.

Para Penulis

- **Faisal Siagian.**

Peserta Program Pascasarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

- **Riza Sihbudi.**

Peneliti pada Balitbang Perkembangan dan Perbandingan Politik, Puslitbang Politik dan Kewilayahan -- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta; juga, sebagai dosen luar biasa pada Jurusan Hubungan Internasional dan Jurusan Ilmu Politik FISIP-UI, Depok; Anggota Komisi Organisasi Pengurus Pusat AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) periode 1994-1997; serta, Wakil Sekretaris Yayasan Insan Politika, Jakarta.

- **Victor Silaen.**

Staf pengajar di Kajian Wilayah Amerika, Pascasarjana Universitas Indonesia, dan Sekolah Tinggi Teologi Cipanas.

- **Muhammad Asfar.**

Lulusan Jurusan Ilmu Politik, FISIP Universitas Airlangga (1989). Dan bekerja sebagai dosen ilmu politik pada universitas yang sama.

- **T.A. Legowo.**

Staf peneliti CSIS sejak 1984. Sarjana Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1984); MA, Teori Politik, University of Essex, Colchester, Inggris (1992).

- **F.S. Swantoro.**

Staf peneliti CSIS sejak 1980. Lulus Sarjana Administrasi Negara Universitas Parahyangan, Bandung (1979). M.Si., Studi Ilmu Politik, Program Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1996). Menulis thesis: *Dinamika Politik dalam Pemilihan Umum Era Orde Baru (1971-1992)*.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5708 S. UNIVERSITY AVENUE
CHICAGO, ILL. 60637

RECEIVED
JAN 10 1967
BY
DR. J. H. GOLDSTEIN
PHYSICS DEPARTMENT
UNIVERSITY OF CHICAGO

11-27-67
11-27-67

TO THE DIRECTOR, NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
WASHINGTON, D. C.

RE: 11-27-67
SUBJECT: 11-27-67
REFERENCE: 11-27-67
1. 11-27-67
2. 11-27-67
3. 11-27-67
4. 11-27-67
5. 11-27-67
6. 11-27-67
7. 11-27-67
8. 11-27-67
9. 11-27-67
10. 11-27-67

11. 11-27-67
12. 11-27-67
13. 11-27-67
14. 11-27-67
15. 11-27-67
16. 11-27-67
17. 11-27-67
18. 11-27-67
19. 11-27-67
20. 11-27-67

21. 11-27-67
22. 11-27-67
23. 11-27-67
24. 11-27-67
25. 11-27-67
26. 11-27-67
27. 11-27-67
28. 11-27-67
29. 11-27-67
30. 11-27-67

31. 11-27-67
32. 11-27-67
33. 11-27-67
34. 11-27-67
35. 11-27-67
36. 11-27-67
37. 11-27-67
38. 11-27-67
39. 11-27-67
40. 11-27-67

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

si,
✓
ya

disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.